



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ISSN 2782-5531

ПАРАДИГМЫ УПРАВЛЕНИЯ, ЭКОНОМИКИ И ПРАВА

№1(1)
2020
30.10.2020

ВОЛГОГРАДСКИЙ
ИНСТИТУТ
УПРАВЛЕНИЯ



№1(1) 2020

ДАТА ВЫХОДА В СВЕТ
30 октября 2020 года



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

**ВОЛГОГРАДСКИЙ
ИНСТИТУТ
УПРАВЛЕНИЯ**

Электронное периодическое издание

ПАРАДИГМЫ УПРАВЛЕНИЯ, ЭКОНОМИКИ И ПРАВА

Средство массовой информации зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Регистрационный номер: серия ЭЛ № ФС 77-78424 от 15 июня 2020 г.

Международный
индекс журнала
ISSN 2782-5531

УЧРЕДИТЕЛЬ:

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Главный редактор

Бардаков А. И.

Адрес редакции:

400066, Волгоградская обл. г. Волгоград,
ул. им. Гагарина, д. 8
Тел.: (8442) 72-68-46;
e-mail: journal_nauka@vlgr.ranepa.ru
<http://vlgr.ranepa.ru/>

Издательство: Издательско-полиграфический центр
Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2020

Главный редактор

Бардаков Алексей Иванович — д-р полит. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС

Заместители:

Соколов Алексей Алексеевич — канд. экон. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС (управление)

Чумакова Екатерина Александровна — канд. экон. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС (экономика)

Чикильдина Анна Юрьевна — канд. юрид. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС (право)

Редакционный совет журнала:

Абдрашитов Вагип Мнирович — д-р юрид. наук, профессор, Волгоградский государственный университет (ВолГУ)

Братановский Сергей Николаевич — д-р юрид. наук, профессор, Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова (г. Москва)

Елисеев Вячеслав Сергеевич — д-р юрид. наук, профессор, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Кабанов Вадим Николаевич — д-р экон. наук, профессор, Волгоградский государственный технический университет (ВолГТУ)

Кублин Игорь Михайлович — д-р экон. наук, профессор, Социально-экономический институт Саратовского государственного технического университета им. Ю. А. Гагарина

Ларионов Аркадий Николаевич — д-р экон. наук, профессор, Национальный исследовательский Московский государственный строительный университет (НИУ МГСУ)

Панкратов Сергей Анатольевич — д-р полит. наук, профессор, Волгоградский государственный университет (ВолГУ)

Попкова Елена Геннадьевна — д-р экон. наук, профессор, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России)

Поцелуев Сергей Петрович — д-р полит. наук, доцент, Южный федеральный университет (ЮФУ), г. Ростов-на-Дону

Сафаров Бахтовар Амиралаевич — д-р юрид. наук, профессор, полномочный представитель Республики Таджикистан в Российской Федерации (Республика Таджикистан)

Устюкова Валентина Владимировна — д-р юрид. наук, профессор, Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН), г. Москва

Христова Венета — доц., д-р, Великотырновский университет «Святых Кирилла и Мефодия» (ВТУ «Св. Св. Кирилла и Мефодия»), Болгария

Чукин Сергей Георгиевич — д-р филос. наук, профессор, Санкт-Петербургский военный ордена Жукова институт войск национальной гвардии Российской Федерации (СПВИ войск национальной гвардии)

Яхьяев Мухтар Яхьяевич — д-р филос. наук, профессор, Дагестанский государственный университет (ДГУ), г. Махачкала

Редакционная коллегия журнала:

- | | |
|---------------------------------------|---|
| Алексеева Анна Павловна | — д-р юрид. наук, доцент, Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации (Волгоградская академия МВД России) |
| Алмосов Александр Павлович | — канд. экон. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Анисимов Алексей Павлович | — д-р юрид. наук, профессор, Институт права Волгоградского государственного университета |
| Аширбекова Мадина Таукеновна | — д-р юрид. наук, профессор, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Болтанова Елена Сергеевна | — д-р юрид. наук, профессор, Национальный исследовательский Томский государственный университет (НИ ТГУ) |
| Борисова Анна Сергеевна | — канд. экон. наук, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Брехова Юлия Викторовна | — канд. экон. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Булетова Наталья Евгеньевна | — д-р экон. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Восканян Саркис Суренович | — д-р полит. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Гуляева Евгения Вячеславовна | — канд. филол. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Данакари Ричард Арами | — д-р филос. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Дроздова Юлия Алексеевна | — канд. социол. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Егоров Андрей Валерьевич | — канд. юрид. наук, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Елифанов Александр Егорович | — д-р юрид. наук, профессор, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Иванова Татьяна Борисовна | — д-р экон. наук, профессор, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Камышанский Владимир Павлович | — д-р юрид. наук, профессор, Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина (Кубанский ГАУ) |
| Кузеванова Ангелина Леонидовна | — д-р социол. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Макарова Тамара Ивановна | — д-р юрид. наук, профессор, Белорусский государственный университет, Республика Беларусь, г. Минск |
| Максимова Ирина Васильевна | — д-р экон. наук, профессор, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Малышева Елена Николаевна | — канд. экон. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Малявина Светлана Сергеевна | — канд. психол. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Морозов Илья Леонидович | — д-р полит. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Рыженков Анатолий Яковлевич | — д-р юрид. наук, профессор, Калмыцкий государственный университет имени Б. Б. Городовикова, г. Элиста |
| Семикина Юлия Геннадьевна | — канд. филол. наук, доцент, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |
| Тюменцев Игорь Олегович | — д-р ист. наук, профессор, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС |

№1(1) 2020

RELEASE DATE:
30 октября 2020 года



RANEPA
THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY
OF NATIONAL ECONOMY
AND PUBLIC ADMINISTRATION

**VOLGOGRAD
INSTITUTE
OF MANAGEMENT**

Electronic periodical

PARADIGMS OF MANAGEMENT, ECONOMICS AND LAW

The media outlet is registered
Federal service for supervision
of communications, information
technologies and mass
communications.

Registration number:
EL series no. FS 77-78424
from June 15, 2020

International index
of the journal
ISSN 2782-5531

FOUNDER:

Federal State Budgetary Institution
Educational Institution of Higher Education
«Russian Academy of National Economy
and Public Administration
Under the President of the Russian Federation»

Editor-in-chief

Bardakov A. I.

Editorial office address:

400066, Volgograd region, Volgograd, Gagarin str., 8
Tel.: (8442) 72-68-46;
e-mail: journal_nauka@vlgr.ranepa.ru
<http://vlgr.ranepa.ru/>

Publishing house: Publishing and printing center
of the Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa, 2020

Editor-in-Chief

Alexey I. Bardakov – Dr. Polit. Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa

Alternates:

Alexey A. Sokolov – PhD. Econ. Sciences, Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of the Russian Academy of Sciences (Management)

Ekaterina A. Chumakova – Cand. Econ. Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa (Economics)

Anna Yu. Cicildina – Cand. Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa (Law)

Editorial Board of the Journal:

Agip M. Abdrashitov – Dr. Jurid. Sciences, Professor, Volgograd state University (VolGU)

Bratanovsky Sergey N. – Dr. of Law, Professor, Plekhanov Russian University of Economics (Moscow)

Vyacheslav S. Eliseev – Dr. of Law, Professor, Kutafin Moscow State University of Law (MSLA)

Vadim N. Kabanov – Dr. of Econ. Professor, Volgograd State Technical University (Volgstu)

Igor M. Kublin – Dr. Ekon. Professor, Social and Economic Institute of Saratov state technical University Gagarina Yu. A.

Arkady N. Larionov – Dr. of Econ. Professor, National Research Moscow State University of Civil Engineering (NRU MGSU)

Sergey A. Pankratov – Dr. Polit. Professor, Volgograd State University (Volga State University)

Elena G. Popkova – Dr. Econ. Professor, Moscow State Institute of International Relations (University) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO MFA of Russia)

Sergey P. Potseluev – Dr. Polit. Associate Professor, Southern Federal University (SFU), Rostov-on-Don

Bakhtovar A. Safarov – Dr. of Law, Professor, Plenipotentiary Representative of the Republic of Tajikistan in the Russian Federation (Republic of Tajikistan)

Valentina V. Ustyukova – Dr. of Law, Professor, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (IGP RAS), Moscow

Veneta Hristova – Assoc., Dr., Veliko Tarnovo University «St. Cyril and Methodius» (VTU «St. Cyril and Methodius»), Bulgaria

Sergey G. Chukin – Dr. of Philos. Sciences, Professor, Saint Petersburg Military Order of Zhukov Institute of the National Guard of the Russian Federation (SPVI of the National Guard Troops)

Mukhtar Y. Yahyaev – Dr. of Philos. Sciences, Professor, Dagestan State University (DSU), Makhachkala

Editorial Board of the Journal:

- Anna P. Alekseeva** – Dr. of Law, Associate Professor, Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia)
- Alexander P. Almosov** – Cand. Econ. Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Aleksei P. Anisimov** – Dr. of Law, Professor, Department of Civil and International Private Law, Institute of Law, Volgograd State University
- Ashirbekova Madina T.** – Dr. Jurid. Sciences, Professor, Volgograd Institute of Management the branch of Ranepa
- Elena S. Boltanova** – Dr. Jurid. Sciences, Professor, National Research Tomsk State University (NR TSU)
- Anna S. Borisova** – PhD. Econ. Sciences, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Yulia V. Brekhova** – Cand. Econ. Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Natalia E. Buletova** – Dr. Econ. Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Sarkis S. Voskanyan** – Dr. Polit. Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Evgeniya V. Gulyaeva** – Cand. of Philol., Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Richard A. Danakari** – Dr. of Philos. Sciences, Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Yulia A. Drozdova** – PhD. Social Sciences, Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Andrey V. Yegorov** – Cand. PhD., Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Alexander Ye. Epifanov** – Dr. of Law, Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Tatyana B. Ivanova** – Dr. Econ. Sciences, Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Vladimir P. Kamyshansky** – Dr. of Law, Professor, Kuban State Agrarian University named after I. T. Trubilin (Kuban State Agrarian UNIVERSITY)
- Angelina L. Kuzevanova** – Dr. of Social Sciences, Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Tamara I. Makarova** – Dr. of Law, Professor, Belarusian State University, Republic of Belarus, Minsk
- Irina V. Maksimova** – Dr. of Economics. Sciences, Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Elena N. Malysheva** – Cand. Econ. Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Svetlana S. Malyavina** – Cand. Psychology, Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Ilya L. Morozov** – Dr. Polit. Sciences, Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Anatoly Y. Ryzhenkov** – Dr. of Law, Professor, B. B. Gorodovikov Kalmyk State University, Elista
- Yulia G. Semikina** – Cand. of Philol. Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Nikolay S. Subochev** – Dr. of Social Sciences, Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa
- Igor O. Tyumentsev** – Dr. of Historical Sciences, Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa

СОДЕРЖАНИЕ

THE CONTENT

УПРАВЛЕНИЕ

MANAGEMENT

ПОЛИТИЧЕСКОЕ
УПРАВЛЕНИЕPOLITICAL
MANAGEMENT**Бардаков А. И.**

Народ и власть: парадигма
взаимосвязи
по Франсуа Федье..... 11

Bardakov A. I.

People and power: the paradigm
of interconnection according
to François Fedier..... 11

ФИЛОСОФИЯ ВЛАСТИ
И УПРАВЛЕНИЯPHILOSOPHY OF POWER
AND MANAGEMENT**Чукин С. Г.**

Современный эмерджентизм: онтологиче-
ские и эпистемологические аспекты..... 21

Chukin S. G.

Modern emergentism: ontological
and epistemological aspects..... 21

Чепкасова Е. В.

Проблема свободы воли в натуралистиче-
ских концепциях сознания..... 30

Chepkasova E. V.

The issue of free will in naturalistic
concepts of consciousness..... 30

КАДРОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

HR MANAGEMENT

Субочев Н. С.

Опыт изучения профессиональной
мотивации преподавателей Волгоградского
института управления – филиала
РАНХиГС..... 34

Subochev N. S.

The experience in studying of pro-
fessional motivation of the teaching
staff of the Volgograd Institute of
Management, branch of RANEPa.... 34

СОЦИОЛОГИЯ
УПРАВЛЕНИЯSOCIOLOGY
OF MANAGEMENT**Дроздова Ю. А.**

Территориальные общности в условиях
социальной турбулентности..... 44

Drozdova Yu. A.

Territorial communities under the
conditions of social turbulence..... 44

Болдина М. Ю.

Управленческие, технико-технологические
и бытовые технологии
природопользования, применимые
для реализации национального
проекта «экология»: обзор,
анализ и оценка..... 54

Boldina M. Yu.

Management, technical-technologi-
cal and household technologies of
natural resource use applied for im-
plementation of the national project
«ecology»: review, analysis
and assessment..... 54

ЭКОНОМИКА**ECONOMICS****БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА****BUDGETARY POLICY**

- Максимова И. В., Малышева Е. Н.**
Совершенствование экономической подготовки специалистов по образовательной программе «Государственное и муниципальное управление» на основе развития междисциплинарных связей..... 63

- Maksimova I. V., Malysheva E. N.**
Improvement of the economic training of specialists of educational program «State and municipal Management» based on the development of interdisciplinary links..... 63

- Дарелина О. В., Табунщикова В. В., Чумакова Е. А.**
Практические аспекты реализации инициативного бюджетирования..... 74

- Darelina O. V., Tabunshchikova V. V., Chumakova E. A.**
Practical issues of implementation of initiative budgeting..... 74

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**SOCIO-ECONOMIC ANALYSIS**

- Хольнова Е. Г., Маслова Н. В., Семенова Е. В.**
Социально-экономические последствия коронавируса в России..... 80

- Kholnova E. G., Maslova N. V., Semenova E. V.**
Socio-economic consequences of coronavirus in Russia..... 80

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ**NATIONAL PROJECTS**

- Булетова Н. Е., Потапов Т. Н.**
Влияние национальных проектов на демографическую ситуацию в Волгоградской области..... 88

- Buletova N. E., Potapov T. N.**
Impact of national projects on the demographic situation in Volgograd region..... 88

- Мордвинцев А. И., Поляков Д. С.**
Перспективы внедрения цифровых технологий в систему муниципального управления на примере деятельности контрольно-счетных органов..... 97

- Mordvintsev A. I., Polyakov D. S.**
Prospects for the implementation of digital technologies in the municipal Management system in terms of an activity of the control and accounting bodies..... 97

ОТРАСЛЕВАЯ ЭКОНОМИКА**SECTORAL ECONOMICS**

- Измайлов А. М., Зипунникова А. А.**
Структура фармацевтического рынка: концентрация участников и отраслевая специфика..... 106

- Izmailov A. M., Zipunnikova A. A.**
Pharmaceutical market structure: concentration of participants and industry specificity..... 106

- Никитина А. П., Саченок Л. И.**
Современные тенденции развития организаций гостиничного бизнеса Крыма..... 113

- Nikitina A. P., Sachenok L. I.**
Modern trends of development of hotel business in Crimea..... 113

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА**GLOBAL ECONOMY**

- Новиков М. В.**
Проблемы и направления совершенствования системы нетарифного регулирования государств – членов ЕАЭС..... 124

- Novikov M. V.**
Issues and directions of improvement of the non-tariff regulatory system of the EAEU member States..... 124

ПРАВО**LAW****ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО****PUBLIC LAW****Анисимов А. П., Малышкин С. П.**Варианты организации раздельного сбора
отходов в рамках законодательства
об отходах производства и потребления..... 134**Anisimov A. P., Malyshkin S. P.**Options for separate waste collection
under production and consumption
waste legislation..... 134**Ковальчук О. П., Чикильдина А. Ю.**Возмещение экологического вреда:
проблема соотношения норм
экологического и гражданского законода-
тельства в Российской Федерации..... 140**Kovalchuk O. P., Chikildina A. Yu.**Compensation of environmental
damage: the issue of correlation
of environmental and civil legisla-
tion in the Russian Federation..... 140**Косарев С. Ю., Мохоров Д. А.**К вопросу о научности
криминалистической дерматоглифики..... 146**Kosarev S. Yu., Mokhorov D. A.**The issue of scientificity
of forensic dermatoglyphics..... 146**Федорова П. А., Рыженков А. Я.**Возмещение экологического вреда
в контексте глобальных проблем
современности..... 153**Fedorova P. A., Ryzhenkov A. Ya.**Compensation for environmental
harm in the context of modern
global issues..... 153**Бекбасова Г. Д., Амуртаева Д. Т.**Институт процессуального прокурора:
проблемы и перспективы
развития..... 161**Bekbasova G. D., Amurtaeva D. T.**The office of Procedural Prosecutor:
the issues of Development
prospects..... 161**Тронева В. Н.**Экологический терроризм как угроза
безопасности России
и мирового сообщества..... 168**Troneva V. N.**Ecological terrorism as a threat
to security of Russia and the world
community..... 168**Ермолина М. А., Шатилова Ю. Н.**Защита объектов культурного наследия
в зонах вооруженных конфликтов:
правовые аспекты..... 175**Ermolina M. A., Shatilova Yu. N.**Protection of cultural heritage sites
in active combat zone:
legal issues..... 175**ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА
И ПРАВА****THEORY OF STATE
AND LAW****Мохов А. Ю.**Новеллы правового обеспечения
продовольственной безопасности
Российской Федерации..... 182**Mokhov A. Yu.**Novels of legal support
of food security of the Russian
Federation..... 182

УПРАВЛЕНИЕ

MANAGEMENT

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

POLITICAL MANAGEMENT

УДК 172.1:323.2

ББК 87.6+66.053

А. И. Бардаков

НАРОД И ВЛАСТЬ: ПАРАДИГМА ВЗАИМОСВЯЗИ ПО ФРАНСУА ФЕДЬЕ

Бардаков Алексей Иванович – доктор политических наук, доцент, редактор издательско-полиграфического центра, доцент кафедры государственного управления и менеджмента Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС; e-mail: bardakov@mail.ru

Аннотация. В статье раскрывается концепция парадигмы взаимосвязи народа и власти Ф. Федье, в которой отстраненность народа от власти и неучастие его в политических процессах трактуется как сопротивление. Критическое осмысление предложенной концепции расширяет аргументацию по раскрытию понятия «народ» и позволяет обнаружить противоречия в суждениях Ф. Федье в условиях различных векторов развития народа и власти.

Ключевые слова: народ, власть, Франсуа Федье, господство, природа, социум, культура.

A. I. Bardakov

PEOPLE AND POWER: THE PARADIGM OF INTERCONNECTION ACCORDING TO FRANÇOIS FEDIER

Aleksey I. Bardakov – Doctor of political sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration and Political Science of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA; e-mail: bardakov@mail.ru

Abstract. The article reveals the concept of the paradigm of the relationship between people and power by F. Fedier, in which the alienation of the people from power and their non-participation in political processes is interpreted as resistance. A critical understanding of the proposed concept expands the argumentation on the disclosure of the concept of «people» and allows us to detect contradictions in the judgments of F. Fedier in the context of various vectors of development of people and power.

Keywords: people, power, Francois Fedier, domination, nature, society, culture.

Введение

Эссе Франсуа Федье «В России» стало последней своеобразной причиной, подтолкнувшей к изложению своего видения парадигмы взаимосвязи народа и власти. Французский исследователь предлагает нетривиальную интерпретацию феномена «народ», что позволяет рассматривать понятие «власть» в новом контексте социально-политических событий. Тема власти не утрачивает своей актуальности, социальная повседневность заполнена информационными потоками о власти. В этих информационных потоках в большинстве случаев действия

власти направлены на заботу о народе, но немалая доля информации имеет и негативный характер, т. е. деятельность власти, а точнее, отдельных ее представителей, трактуется как антинародная. В этой связи важно понять, как взаимосвязаны власть и народ и как власть, или ее часть, обнаруживает свою антинародную сущность?

Методы

Методологической основой исследования парадигм взаимодействия народа и власти является авторская концепция о трех формах бытия – природа, социум, культура [1, 2]. Этот исследовательский подход позволяет изучать власть в ее состоянии пред-власти, власти и пост-власти, соответственно эволюция власти, ее развитие предопределяют различные парадигмы взаимосвязи с народом. Предлагаемая методология позволяет также понять и определить этапы, уровни развития народа в условиях последовательного изменения доминанты взаимосвязей в формах бытия природы, социума, культуры. Познавательный процесс развития народа и власти не может обойтись без логического и исторического как важных методов познания социальных феноменов. Не менее значимы анализ и синтез этимологии терминов «народ» и «власть», а также их категориальная релевантность по отношению к другим понятиям, так как терминологическая и понятийная адекватность, точность являются залогом истинного знания.

Дискуссия

Чтобы понять основания толкования понятия «народ» по Франсуа Федье кратко остановимся на логике изложения его мысли и выстроенной им аргументации. Предварительно отмечу, что Ф. Федье в своих научных исследованиях уделяет большое внимание малейшим деталям предмета исследования – это хорошо видно из его работ «Воображаемое. Власть.» (2002) [13] и «Хайдеггер: Анатомия скандала». (2008) [14], а также «Мир спасет красота. В России.» (2020) [12].

Важным обстоятельством для понимания России, российского народа Ф. Федье было нахождение рядом Владимира Вениаминовича Бибикина, пригласившего французского исследователя в Москву. Француз обращает внимание на странность посещения Сергиевского Посада, где они много гуляли и внешне ничего необычного не происходило, но В. В. Бибихин по завершению прогулки только Федье отдельно сказал: «Уже не так, как раньше». Поскольку Ф. Федье хорошо знаком с утверждением П. А. Флоренского об обители преподобного Сергия как о центре мира, у него возник культурный диссонанс. Автор признается, что Россию он знает по книгам, «... в которых отражен некий исключительный, некий очень интенсивный способ жить и быть человеком» [12, с. 55], то есть у него было сформировано представление о народе России, индивиды которого не утратили человеческие качества. Именно это он ценит в Варламе Шаламове, который, несмотря на все свои жизненные перипетии, по мнению Ф. Федье, остался человеком и является для него «... символом самой русской души, той, которую ничто и никто никогда не принудит замолчать» [12, с. 58].

При характеристике России и народа, с которым Ф. Федье пришлось встречаться, общаться, он обращает внимание на сохранение народом крестьянской природы, на тонкость и глубину народных черт у современных россиян. Отмечая некую отстраненность друг от друга и замкнутость индивидов народа России, автор объясняет это пространством, территорией проживания, которые детерминируют стиль поведения людей в социальной системе и отношение к власти. Исследователь делает вывод, что сообщества людей, которые дистанцируются от власти, для которых власть является запретным, неприкосновенным можно и следует называть народом. Помня о том, что предлагаемая характеристика народа была изложена автором

на французском, затем переведена на русский и интерпретирована мною, полагаю, что для чистоты исследования будет уместной большая цитата, дабы не исказить мысль автора.

«Итак, «народом» должно считаться все множество людей, которые отказываются (по любым причинам – как добрым, так и дурным) осуществлять какую-либо власть; все множество людей, для которых власть является, в первом словарном значении, *sacré*¹, то есть такой, что для них жизненно важно никогда не вступать с ней в контакт. Видите, я по-прежнему не идеализирую: ибо та глубоко народная особенность, которую я только что упомянул, это для человеческого общества, осознающего себя и живущего как «народ», – единственное средство сохранить дистанцию, тщательно следя за тем, чтобы не быть ни у кого в долгу. Когда подобное отношение до такой степени формирует людей, что становится их спонтанным поведением, тогда они суть поистине «люди из народа» – которые, держась в стороне, отличают себя от «других», от тех, что осуществляют над ними любые формы господства. Вот одна из вещей, которые мне довелось видеть в России: какую крестьянство, народ, имеет особую манеру соблюдать дистанцию – или, еще точнее: совершенно типичную манеру занимать пространство» [12, с. 62–63].

Из предложенной цитаты видно, что у автора любая форма господства – это власть, к которой народ не имеет отношения. В научном поиске истины в парадигмах взаимосвязи народа и власти важным обстоятельством является то, что у Ф. Федье «глубоко народная особенность», «человеческое общество», «народ» имеют не только корреляцию, но и прямую взаимосвязь, а там, где власть, то есть господство, – эти феномены не имеют своего бытия. Эту мысль, видимо, можно выразить и более жестко: господин, господствующий утрачивает народность и не обретает человечность.

Отмечая высокую продуктивность предлагаемой трактовки народа, не могу не высказать свои сомнения по поводу методологии исследования и выводов о константе народа. Из контекста исследования хорошо видно, что терминами «народ», «люди» обозначаются социальные феномены, а они есть продукт социальных отношений (взаимосвязей), что значимо для постижения истины в социальных системах и тем более в социокультурных парадигмах. Именно множество или совокупность, целостность социальных взаимосвязей порождает людей, которые отказываются или соглашаются осуществлять власть, которые вступают с ней в связь или дистанцируются от неё. Соответственно, изменение множества социальных взаимосвязей в их количественном и качественном выражении детерминирует иные парадигмы взаимосвязи народа и власти. Итак, множество социальных отношений обуславливает качественную определенность множества (совокупности) людей. Другое дело, что это не отменяет ценности вывода Ф. Федье о том, что народ – это те люди, которые не соприкасаются с властью.

В исследовании парадигм взаимосвязей народа и власти важно зафиксировать последовательность этапов развития некоего множества людей. Исходя из общественных законов о том, что все социальные феномены развиваются, необходимо установить: некое множество людей всегда, в любых социальных системах остается народом или же может утрачивать качество народа, а затем восстанавливать свою народность? Опираясь на ранее разработанную концепцию о трех формах бытия – природа, социум, культура, – предлагаю своё видение развития народа в этих формах бытия. Вот Ф. Федье говорит о крестьянских корнях, об очевидности крестьянских признаков у народа России, но это обретает особый смысл, если согласиться с позицией исследователей о том, что российская крестьянская община очень долго имела дистанцию от власти. Это вовсе не значит, что не было государства, власти в XVIII или

¹ *sacré* – то, что принадлежит к области отделенного, запретного и неприкосновенного.

XIX веках; они, безусловно, были, но жизнедеятельность крестьянской общины, прежде всего, определялась географией, климатом, традицией, религией, но никак не нормативно-правовыми актами, которые являются неотъемлемым атрибутом взаимодействия власти и народа. Достаточно показательна статистика соотношения количества реальных господ (дворян) в монархической России по отношению к другой части общества. Господствующий класс, обладатели власти – это дворяне, которых было 1–2 % от общего количества населения [9], поэтому при существующих в прошлых веках средствах коммуникации крестьянин мог и не увидеть своего господина за всю свою жизнь. Крепостное право, закрепленное в нашем российском сознании как фактор классового противостояния, господство одной части общества над другой вовсе не свидетельствует о включенности крестьян в политико-властные отношения, а как раз наоборот, они не были даже гражданами. Эксплуатация, отчуждение труда присутствуют, но это происходит помимо воли и участия крестьян в становлении институтов власти в российской монархической системе. Власть в российских пространствах очень долго «добиралась» до крестьянских сообществ, общин, а затем ей понадобилось время для создания механизмов и средств, с помощью которых можно достичь господства над отдельным индивидом. В монархической России, где «крестьянство составляло основную массу непривилегированных сословий: на его долю в 1795 приходилось 90 %, в 1857 – 86 % населения Европейской России» [9] не народ дистанцируется от власти, а власть удалена от народа, но последовательно осуществляет действия, чтобы обрести полноту субъектной функции. Закономерность этого процесса состоит в том, что объективный рост количества социальных взаимосвязей с необходимостью повышает потребность во власти. Сохранение мирской ответственности в крестьянской общине XX века прямо свидетельствует о сохранении ПРИРОДЫ как основной формы бытия значительной части населения России. Отдельный индивид (крестьянин) общины не выделился из целостного природно-социального множества (образования), соответственно, не мог быть включен в систему субъектно-объектных отношений. Выстраивая корреляцию между понятиями «крестьянство» (монархического периода, по-другому, классического вида) и «народ» можно утверждать: крестьянство не соприкасается с властью или имеет весьма и весьма опосредованное взаимодействие с ней, что, по Ф. Федье, позволяет называть все крестьянство народом.

Ф. Федье практически ничего не говорит о советском периоде и о советском народе. Однако логика исследования предполагает, что народ и власть в постмонархический период никуда не исчезают, поэтому важно понять парадигмы их взаимосвязи. Этот период интересен тем, что в официальных партийно-государственных документах советский народ обозначается активным строителем коммунизма, что предполагает не только соприкосновение с властью, но и восприятие советских граждан обладателями власти, то есть между властью и гражданами ставился знак тождества, что предполагает очевидные противоречия.

Для понимания и снятия этих противоречий обратимся к другой работе Ф. Федье, а также к трактовкам парадигм взаимосвязи народа и власти других авторов. «Настоящая *власть* есть там, – пишет Ф. Федье, – где подчиняющиеся ей делают это добровольно или, говоря точнее, там, где подчинением не исключается сохранение свободы» [13, с. 124]. Судя по этому утверждению автора, отношения между властью и народом могут иметь сбалансированный, неантагонистический характер, но это противоречит утверждениям Ф. Федье о том, что любые формы власти представляют собой господство одних людей над другими. Версию неантагонистического взаимодействия народа и власти можно встретить и у Л. А. Булавко-Бузгалиной. Она выделяет периоды активности, энтузиазма советских граждан и фиксирует пассивность или отстраненность советского народа от участия в общественных делах. Автор

связывает активность советского народа с наличием условий для преобразовательной деятельности общественного бытия, то есть с творчеством народа. Предметом исследования автора является снятие отчуждения, которое она обозначает как разотчуждение. Исследователь предлагает определять «Понятие *«разотчуждение»* как *снятие конкретно-исторических форм отчуждения посредством особого вида творческой деятельности, <...>*

Мы квалифицируем разотчуждение как особый вид творческой деятельности, поскольку объектом разотчуждения является конкретно-историческое противоречие, которое преодолевается конкретно-историческим субъектом» [4, с. 73]. Исследователь выстраивает аргументацию о том, что советский народ в определенные периоды утрачивает свою субъектность, что и возвращало его в социальную систему отчуждения. «Сталинизм, – утверждает автор, – это бессубъектный социализм. Отсутствие субъекта в социализме является нонсенсом, поскольку основой освободительной тенденции в социализме является субъект, Новый человек. ... В случае же сталинизма получается, что субъект отсутствовал, поскольку человек становился функцией партийно-государственной системы, государственно-партийных институций» [4, с. 75]. По версии автора, народ как наличное бытие есть всегда, но его качественное состояние меняется в зависимости от того, есть или нет у него субъектной функции. Исследователь также проводит мысль о том, что субъектная функция может сохраняться или исчезать в одной из сфер жизнедеятельности людей, например, культуре. Получается, что при наличии субъектной функции у народа (или его части) он не только добровольно подчиняется, сохраняет свободу, но и осуществляет власть, то есть парадигма взаимосвязи «народ и власть» имеет тождество. Предлагаемые конструкты взаимосвязи народа и власти можно списать на приверженность автора марксизму, ее усилия по развитию идей К. Маркса. Однако, если обратиться к мнению других авторов, то можно обнаружить, что при определении власти субъектная функция трактуется как наиболее значимый фактор власти.

Коллектив авторов (В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, А. Ю. Мамычев), ведя речь о парадигме взаимосвязи государственной власти и народа, утверждает, что «... власть – это один из важнейших видов социального взаимодействия, специфическое отношение, по крайней мере, между двумя субъектами, один из которых подчиняется распоряжениям другого, в результате этого подчинения властвующий субъект реализует свою волю и интересы» [6, с. 26]. Как видно из цитаты авторы ведут речь о двух субъектах: обладателе власти и подвластном народе. При этом исследователи не исключают субъектную функцию у подвластного народа, что предполагает его политическую активность. Видимо, здесь уместны допущения о том, что субъектная функция народа в современных обществах носит ситуативный характер, то есть в условиях социально-политических кризисов обладатели власти утрачивают инструментарий, посредством которого они осуществляют свое господство, а народ проявляет активность в связи с ухудшением своего духовно-материального состояния, тем самым обнаруживая свою субъектную функцию, свою власть.

Несколько иначе трактует взаимодействие народа и власти известный философ, политолог В. Н. Расторгуев, имеющий опыт работы в структурах федеральной власти на высоких государственных должностях, в том числе и в Совете Федерации Российской Федерации. В своем интервью К. Гусову, он отмечает, что в советский период в условиях определенной стабильности мнение большинства никого не интересовало, поскольку его выражало «...меньшинство, а меньшинство – это в конечном итоге вожди. ... По такой модели Россия в течение очень долгого времени жила, думала, чувствовала, да и продолжает жить, думать и чувствовать» [10]. Поэтому достаточно сложно принять выводы Г. О. Павловского о возможности «тирании большинства», то есть российского народа [7, с. 27], но сама постановка вопроса

предполагает, что между народом и властью может быть не только тождество, но и господство народа по отношению к социальной группе, которой доверено или поручено организовывать жизнедеятельность общества.

Как известно, обращение к абстракции, к упрощенному варианту социального феномена (с обязательным сохранением сущности вещи) позволяет понять наиболее глубоко и полно предмет исследования. В европейской культуре сложилась традиция обращения к событиям древней Греции, чтобы понять сущность исследуемого предмета. Известный ученый И. Е. Суриков утверждает, что в классических Афинах (речь идет о середине V в. до н. э.) существовало двоевластие (диархия), которое имело неустойчивое равновесие «...между двумя носителями властных полномочий – демосом и аристократией. Но в любом случае, конечно, нужно оговорить, что само существование диархии зависело всецело от воли демоса» [11, с. 311]. Более того автор настаивает на том, что «... в роли верховного, ничем не ограниченного правителя государства выступал демос, коллектив граждан, действовавших на политической арене в форме народного собрания (экклесии) – органа власти, являвшегося не просто высшим, но единственным абсолютно полномочным, которому были подотчетны все остальные государственные институты» [11, с. 331–312]. В истинности, адекватности и точности отражения автором этого античного периода у меня нет сомнений, кроме того, предлагаемые И. Е. Суриковым выводы являются весьма значимым аргументом для развития моей концепции власти и управления, изложенной в работе «Власть и управление в формах коллективной жизни» (2006). Однако точность исторического отражения происходящих событий вовсе не предполагает обязательной истинности в другой области знания, поэтому есть необходимость в уточнении термина и понятия «власть», чтобы прояснить ее взаимосвязь с народом. Дело в том, что И. Е. Суриков для решения своих исследовательских задач использует устоявшееся понятие «демократия», то есть власть народа и убедительно доказывает, что парадигмы волеизъявления народа посредством его прямого участия в решении вопросов своей жизнедеятельности имели в середине V в. до н. э. реальную практику.

В современных социальных системах также активно используется термин «демократия» для декларации принадлежности власти народу, а порой и прямой манипуляции общественным сознанием. Реальные же социально-политические практики показывают, что носителем или обладателем власти является, как правило, небольшая часть общества. Такое видение социальной практики позволяет солидаризироваться с позицией Ф. Федье, который трактует власть как господство. Обозначить власть как господство можно, но требуется уточнение по основаниям этого господства, поэтому предлагается развернутая формулировка (дефиниция) данного понятия. Власть – это отношение господства одной социальной группы над другой, обусловленное владением собственностью или обладанием функцией распоряжения государственной собственностью. Соответственно, такая трактовка власти не предполагает ее наличия у народа, поэтому, отмечая высокую ценность научных исследований И. Е. Сурикова об устройстве жизни в античных Афинах, не могу согласиться с автором в том, что народ осуществлял власть. Еще раз, нет сомнений в научной обоснованности обустройства древнего общества, в силе и мощи народа полиса, но называть это властью нет оснований. Именно в этот период происходит формирование, становление иного представления об общественном устройстве, чтобы власть стала реальностью. А. В. Потемкин замечает, что, по Аристотелю, идеальное устройство мироздания – это *«Единый, конечный, но вечный мир; одно начало (неподвижный двигатель) для мира; один бог на небе; единый принцип познания (не противоречие); единый властитель в государстве* [8, с. 56]. По поводу же народной власти более убедительно выглядит позиция В. П. Булдакова. «В литературе многократно писалось, – замечает

автор, – что демократия в буквальном смысле слова (власть народа) практически невозможна» [5, с. 15]. Исследователь объясняет это следующими факторами: 1) народовластие, предполагающее объединение всего населения, не имеет практики власти народа в истории мировых социальных систем; 2) формы прямой демократии возможны только в локальных сообществах, а не в целостности общества; 3) развитие общества предполагает усложнение его устройства, что с необходимостью детерминирует управляющих и управляемых [5, с. 15]. Таким образом, власть предлагается понимать как господство, которое является необходимостью любой социальной системы, а народная власть или власть народа имеет практику в формах прямой демократии, но такое народовластие исключает господство, поэтому по формальным признакам его можно относить к формам власти, а по сущности это явление имеет иную качественную определенность, то есть это еще или уже не-власть. Эту мысль можно выразить и несколько иначе. В формах бытия природы как доминирующей основы жизнедеятельности людей власти еще нет, в формах бытия социума, то есть в условиях преобладания социальных взаимосвязей, власть является необходимостью, в формах бытия культуры, где межличностные, человеческие отношения становятся преобладающими, власти уже нет. Диалектика трех форм бытия такова, что бытие культуры не отменяет наличие бытия природы и социума.

Определившись с понятием «власть» и формой ее бытия, обратим внимание на еще одно обстоятельство, которое неотъемлемо в парадигме взаимосвязи народа и власти, как полагает Федье. Речь идет о сопротивлении. В своей работе «Власть» автор лишь упоминает или рассматривает сопротивление народа как предмет будущего исследования. «Мы начинаем угадывать..., – отмечает исследователь, – ... новое отношение между правящими и управляемыми, – отношение, когда управляемые решили бы через свое, так сказать, автоматическое *сопротивление* держателям власти *заставить* этих последних не ограничивать свой кругозор текущим моментом» [13, с. 135–136]. А уже в эссе «В России» он останавливается на этом феномене подробно.

Надо заметить, что проблема сопротивления народа обсуждалась и ранее. В. В. Библихин обнаруживает сопротивление власти в библейских текстах. Опираясь на мнение Жака Эллюля, выступающего против толкования библейских текстов о власти в качестве провластной апологетики, В. В. Библихин отмечает: «Вся Библия учит упрямому противлению власти, евангельский политический идеал – антиэтатизм, децентрализация, антиидеология, диалог вместо угнетения, подозрение ко всему что претендует стать властью» [3, с. 215]. Эрнст Юнгер еще в 50-е годы XX столетия предложил метафору «уход в лес», как форму сопротивления власти. Автор настаивал на том, что угнетению можно сопротивляться и легально, но надо быть готовым к тому, что власть имущие представят «... любое легальное сопротивление, и даже простое несогласие с их притязаниями, как преступное...» [16, с. 129].

Предлагаемое Э. Юнгером сопротивление предполагало активную борьбу за власть, а у Ф. Федье сопротивление имеет несколько иной характер. Являясь поклонником и исследователем творчества Хайдеггера, Ф. Федье и при раскрытии проблемы сопротивления народа власти опирается на мнение немецкого ученого. «Если вы посмотрите на то, – пишет Ф. Федье, – что говорит Хайдеггер ... о соотношении между осуществлением власти и бытием народа ... тут есть чему удивиться <...> руководить предполагает, во-первых, позволять проявляться силе, принадлежащей исключительно тем, кем мы якобы руководим. А эта сила, свойственная руководимым, есть сила сопротивления: *Widerstand*» [12, с. 85]. Далее автор выстраивает аргументацию о том, что единство власти и народа, общества и государства становится возможным, если за народом признается, а точнее народом реализуется сила сопротивления, то есть возможность сопротивляться власти рассматривается в качестве силы [12,

с. 91–93]. Термин «сила» в этом контексте обретает особый смысл если вспомнить, что слово «Κράτος – кратос» переводится как сила, мощь, а только потом – власть. Диалектика взаимодействия народа и власти, по Федье, также состоит и в том, что и власть представляет собой силу, поэтому он предлагает называть такое противостояние синагонизмом [2, с. 93]. Мысль о противостоянии власти народу, но в других терминах можно встретить у В. Н. Расторгуева. Автор замечает, что элиты порой устают от своего народа, «Но чаще – народы устают от своих элит – старых и молодых. Самый тяжелый случай, когда происходит и то, и другое одновременно» [10]. Соответственно, при таком общественном состоянии речь может идти только о формах, уровнях или глубине противоречий, но никак не о единстве интересов народа и власти.

Ф. Федье же, проводя последовательно мысль о том, что сопротивление народа характеризуется не только неучастием, но и действием, с необходимостью приходит к выводу, что та часть общества, которая является властью тоже не безучастна к своей противоположности. Действия власти он рассматривает как противодействие народу, по сути как сопротивление народу. Допуская сопротивление народа власти, а также сопротивление власти народу как социально-политическую практику, автор тем самым допускает возможность теоретического конструирования идеального общества, где «не исключается сохранение свободы».

Доминирующее представление о том, что воля народа может быть реализована через представительство народа у автора вызывает сомнение, поскольку представительские институты, по мнению исследователя, могут являться изощрённой формой «...подкупа народа, ...ведь никакое сопротивление уже не имеет смысла, если власть осуществляется от его имени?» [12, с. 94–95]. Выводы, к которым приходит Ф. Федье по поводу парадигмы взаимосвязи народа и власти, сводятся к следующему: а) осуществляющие власть не избавятся от иллюзии о вечном владении властью; б) привилегия народа в том, что «... власть никогда не была и не будет *его*» [12, с. 98]. Вывод Федье о приватизации власти как основы и условия привилегии народа не имеет власти справедлив и точен для такой формы бытия, как социум, поскольку только при такой парадигме взаимосвязи возможно поступательное движение общества, то есть общественный прогресс. Однако такой вывод вступает в противоречие с законами человеческого развития, так как вначале отдельные индивиды, а затем и вся целостность народа осуществляют свою жизнедеятельность в форме бытия культура, где власть утрачивает свою приоритетность в организации их жизни.

Выводы

Таким образом, парадигма взаимосвязи народа и власти, по Федье, состоит в отстраненности народа от власти, политики, что трактуется автором как сопротивление. Такая концептуальная позиция имеет сильные и слабые стороны.

Сильная сторона обнаруживается в систематизации аргументации по трактовке власти как господства обладателей власти над народом. Весьма значимо для теории и практики общественного развития обоснование отчужденности индивидов от власти как важный признак феномена «народ», поскольку в социально-политических практиках трудовой энтузиазм, высокий уровень участия в выборах и многое другое есть ничто иное как идеология власти. Предлагаемую Федье отстраненность народа от власти, неучастие его во власти можно трактовать как сопротивление не только власти и политике, но и всей совокупности социальных взаимосвязей, как протест абсолютизации социальности.

Слабая сторона проявляется в универсализации народа и общественных систем для всех периодов развития человечества. Парадигма взаимосвязи народа и власти обретает свою актуальность в условиях формы бытия социума, а Федье распространяет эту взаимосвязь и на

формы бытия природы и культуры, что порождает онтологические и эпистемологические противоречия. Федье смотрит на народ и власть как на некую константу, а они имеют различные векторы развития. Народ в формах бытия культуры получает полноту развития человеческих качеств, а власть обнаруживает свою абсурдность.

Библиографический список

1. Бардаков А. И. Муниципальное управление: теория, история, практика. Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. 172 с.
2. Бардаков А. И. Просвещение в категориях политики и культуры // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Серия: политология и социология. 2010. № 2 (4).
3. Бибихин В. В. Новый ренессанс. М.: МАИК «Наука», «ПрогрессТрадиция». 1998. 496 с.
4. Булавка-Бузгалина Л. А. Диалектика разотчуждения: социальный прогресс и его цена // Булавка-Бузгалина Л. А., Бузгалин А. В., Колганов А. И. Маркс online: Будущее марксизма и марксизм будущего. М.: ЛЕНАНД, 2020. 344 с.
5. Булдаков В. П. Империя и смута: к переосмыслению истории русской революции // Россия и современный мир. 2007. № 3 (56).
6. Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю. Государственная власть: парадигма, методология и типология: монография. Ч. 1. М.: Юрлитинформ, 2013. 400 с.
7. Павловский Г. О. Система РФ. Источники российского стратегического поведения: метод George F. Kennan. М.: Издательство «Европа», 2015. 160 с.
8. Потемкин А. В. Метафилософские диатрибы на берегах Кизитеринки: пособие для студентов и преподавателей. Ростов-на-Дону: ООО «Ростиздат», 2003. 576 с.
9. Проскурякова Н. А. 19 ВЕК // Большая российская энциклопедия. Электронная версия (2017). URL: https://bigenc.ru/domestic_history/text/3249696# (дата обращения: 24.08.2020).
10. Расторгуев В. Н., Гусов К. В. Правящий класс: политическая элита или самозванцы? // Русская линия. 07.07.2008. URL: <https://rusk.ru/st.php?idar=113028> (дата обращения 10.07.2020).
11. Суриков И. Е. Античная Греция: Ментальность, религия, культура (OpusculaselectaI). М.: Языки славянской культуры, 2015. 720 с.
12. Федье Ф. «Мир спасет красота». В России / перевод Петра Епифанова. СПб.: JagomirHladikpress, 2020. 120 с.
13. Федье Ф. Власть // Везен Ф. Философия французская и философия немецкая; Федье Ф. Воображаемое. Власть. Пер. с фр., ред. и послесл. В. В. Бибихина. М.: Едиториал УРСС, 2002. 152с.
14. Федье Ф. Хайдеггер: Анатомия скандала / перевод с фр. В. Ю. Быстрова. СПб.: «Владимир Даль», 2008. 251 с.
15. Хайдеггер М. Самоутверждение немецкого университета // Историко-философский ежегодник. 1994. М.: Наука, 1995. С. 298–304.
16. Юнгер Э. Уход в Лес / Ernst Jünger. 1951. Перевод Андрей Климентов. 2014. 149 с.

ФИЛОСОФИЯ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

PHILOSOPHY OF POWER AND MANAGEMENT

УДК 111

ББК 87.1

С. Г. Чукин

СОВРЕМЕННЫЙ ЭМЕРДЖЕНТИЗМ: ОНТОЛОГИЧЕСКИЕ И ЭПИСТЕМОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Чукин Сергей Георгиевич – доктор философских наук, доцент, Заведующий кафедрой философских и социально-экономических дисциплин Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации; e-mail: chukin_sergei@hotmail.com

Аннотация. В статье анализируются причины и следствия возрождения эмерджентизма в философии и науке, связь этого события с онтологическим поворотом в континентальной мысли. Его представителей объединяет интерес к объектам самим по себе, до их представленности в мысли и языке. Он сопровождается критическим пересмотром доминирующей до этого модели редуктивного объяснения и привлечением методологических инструментов, используемых в эмерджентизме. Особое внимание уделено концепту нисходящей причинности, который включает субъективный фактор в качестве полноценного причинного агента при объяснении сложных объектов.

Ключевые слова: онтологический поворот, корреляционизм, физикализм, эмерджентизм, редукция, нисходящая причинность.

S. G. Chukin

MODERN EMERGENTISM: ONTOLOGICAL AND EPISTEMOLOGICAL ASPECTS

Sergey G. Chukin – Doctor of Philosophy, Associate Professor, Head of the Department of Philosophical and Socio-Economic disciplines of the Saint Petersburg military Institute of the national guard of the Russian Federation; e-mail: chukin_sergei@hotmail.com

Abstract. The article analyzes the causes and consequences of the revival of emergentism in philosophy and science, the connection of this event with the ontological turn in continental thought. Its representatives are united by an interest in objects themselves, before their representation in thought and language. It is accompanied by a critical revision of the previously dominant model of reductive explanation and the involvement of methodological tools used in emergentism. Special attention is paid to the concept of descending causality, which includes the subjective factor as a full-fledged causal agent in explaining complex objects.

Keywords: ontological turn, correlationism, physicalism, emergentism, reduction, descending causality.

В начале двадцать первого тысячелетия философия совершила очередной в своей истории поворот, который его инициаторы называли «спекулятивным», в пик уже наскучившему и исчерпавшему себя «лингвистическому повороту» [14, р. 12]. Примкнувшие к нему мыслители

различаются по тематике своих интересов, возрасту и национально-государственной принадлежности, среди них есть как известные имена, – Славой Жижек (Slavoj Žižek), Алан Бадью (Alain Badiou), Бруно Латур (Bruno Latour), Альберто Тоскано (Alberto Toscano), – так и относительно новые, но уже первыми публикациями сделавшие серьезную заявку на будущее место в философских словарях, – Квентин Меияссу (Quentin Meillassoux), Мануэль ДеЛанда, (Manuel DeLanda), Грэхем Хармен (Graham Harman). Их объединяет разрыв с идеалистической традицией в философских исследованиях и обращение к реализму, в том числе в его материалистической разновидности. Спекулятивные реалисты утверждают, что исходная точка философии должна переместиться с отношений между субъектом и объектом, к реальности, под которой они понимают бытие как таковое, до всякой мысли о нем, до всякой его данности воспринимающему субъекту. Меияссу назвал господствующую на протяжении последних двухсот лет традицию в философии «корреляционизмом», понимаемым как идея, согласно которой у нас есть только доступ к тому, что коррелируется между бытием и мышлением, и никогда – к тому, что находится вне этой корреляции» [10, р. 5]. Различные модификации корреляционизма, – от раннего позитивизма до постмодернизма, – подпитывали убеждение о ненадежности знаний о действительности, независимой от мысли и языка.

Корреляционизм берет свое начало в критической философии Канта с её отказом от возможности что-либо знать о ноуменальной сфере, объявленной недоступной для человека. Результатом коперниканской революции, совершенной Кантом, стало изменение отношений между разумом и объектом: если до этого речь шла о соответствии разума объектам, то в трансцендентальной философии Канта речь идет об объектах, которые сконструированы разумом. Опыт оказывается структурированным априорными категориями рассудка и формами чувственности, которые представляют собой достаточное и универсальное основание для всего знания. Поскольку мы ничего не можем сказать о реальности на языке «вещи-в-себе», она оказывается для нас закрытой в своих когнитивных аспектах. Один из исследователей анти-реализма, Ли Брэвер назвал этот кантовский запрет, с его анти-реалистическими импликациями, незаживающей раной на теле континентальной философии, затронувшей все её ключевые фигуры [3, р. 5–7].

Сосредоточившись на текстах, концептуальных схемах, социальных практиках и человеческой конечности, философия на протяжении двухсот лет оставляла без внимания реальность саму по себе и, в итоге, оказалась не в состоянии предложить адекватные Ответы на Вызовы времени. Речь идет прежде всего об экологическом кризисе, неоднозначных последствиях стремительного развития нейробиологии, расколе в физике по вопросу об интерпретации её базиса, распределении полномочий между человеком и машиной. Ответы на эти и подобные им вопросы требуют обращения к реальности, независимой от языка и мышления. Иными словами, речь идет о возобновлении интереса к онтологическим вопросам.

Научным аналогом корреляционизма со времен Ньютона и до конца XX столетия был физикализм, который вполне оправданно можно считать методологической формой механицизма. Физикализм утверждает, что все объекты являются физическими сущностями, или, иначе говоря, нет ничего, сверх физических сущностей. Это предполагает, во-первых, каузальную закрытость мира, и, во-вторых, отрицание сверх-детерминации. Каузальная закрытость как принцип означает, что все сущее имеет достаточные причины, которые, в конечном счете, являются физическими причинами. Поэтому научное познание заключается в редукции объясняемого феномена к порождающей его причине, которая представляет собой какой-либо физический инвариант: закон, принцип, свойство. Закрытость (замкнутость) мира означает, что в нем уже есть все, необходимое для его существования, то есть, он обладает онтологической

полнотой, и проблема состоит только в её экспликации, которая происходит посредством познания этих инвариантов. Как у Канта феноменальный мир тождественен априорным формам рассудка и чувственности, так и в физикалистской парадигме действительность укладывается в онтологические и эпистемологические рамки физических законов. Какие-либо дополнительные законы и принципы не нужны, они являются излишними. Это, в том числе, означает принципиальную предсказуемость событий, невозможность чего-то радикально нового, что придает человеку чувство уверенности в том, что мир познаваем и подконтролен ему. То же, что недоступно каузальной редукции, не имеет бытийной и познавательной ценности и должно быть квалифицировано как эпифеномены.

Эти замечания, касающиеся природы каузальности важны, поскольку онтологические обязательства философии во многом определяются её концепцией причинной связи. Физикализм признает только одну форму причинности – линейную, формула которой выглядит так: «одна и та же причина – одно и то же следствие, ничего неожиданного». Первыми брешь в такой интерпретации пробили британские философы рубежа XIX–XX веков, получившие название «эмерджентистов». Они обратили внимание на то, что даже в физической природе связи между причиной и следствием часто являются нелинейными, а что касается более сложных форм материи, – химической и биологической, – там линейные зависимости довольно редки. Это означает, что результатом взаимодействия двух объектов может быть нечто совершенно непредсказуемое, не содержащееся в качестве обязательного компонента в посылках. Оно не может быть редуцировано к известным науке законам, и для его описания отсутствует соразмерный ему концептуальный аппарат. Дж. Ст. Милль, которого считают родоначальником эмерджентизма, приводит в качестве примера такой нелинейной причинности взаимодействие двух химических элементов – кислорода и водорода – приводящее к возникновению воды, признаки которой отсутствуют во взаимодействующих компонентах.

Онтологической предпосылкой эмерджентизма является предположение об иерархическом устройстве бытия, имеющем слоистую структуру, в которой слои или уровни различаются степенью сложности, от низшего, неорганического к высшему, который представлен разумом. Более высокий уровень обладает по отношению к ниже лежащему уровню эмерджентными свойствами, которые необъяснимы с точки зрения законов этого уровня и не могут быть к ним редуцированы. Милль иллюстрировал это различие двух типов законов: гомопатического и гетеропатического. Первый определяет результат, получающийся при векторном сложении причинных сил взаимодействующих факторов. Когда же принцип сложения причин нарушен, то есть конечный эффект не является суммой эффектов взаимодействующих сил, мы имеем дело с действием гетеропатических законов [2, с. 299–300].

Хотя в словаре Милля нет термина «эмерджент», именно его считают основателем традиции. Само же слово «эмерджент» было придумано и введено в оборот британским философом и писателем Дж. Г. Льюисом для обозначения феноменов, аналогичных тем, что Милль называл «гетеропатическими эффектами». Эффект от соединения двух или более причин будет, по Льюису, эмерджентом, тогда, когда он не является суммой эффектов каждой из них, в соответствие с законами, в которых они действуют по отдельности. Если же этот эффектом будет простая сумма эффектов порождающих его причин, то его следует называть результатом. Историки эмерджентизма замечают, что заслуга Льюиса состоит исключительно в этом удачном термине, захватывающем воображение и запоминающемся. Вполне возможно, что к его изобретению имеет отношение гражданская жена Льюиса, известная писательница Джордж Элиот [8, р. 451–454].

Идеи, высказанные Миллем и поддержанные Льюисом, были революционны для своего времени и не нашли поддержки в философском и научном сообществе, находящимся под властью кантовского корреляционизма и ньютонова физикализма. Известность и внимание понятие эмерджентности приобрело в 20-е годы XX столетия, внутри движения, получившего название «эмерджентный эволюционизм», на фоне проблем, обозначившихся в учении Дарвина. Наиболее известными представителями этого движения были британские мыслители Самюэль Александер и Клайв Ллойд Морган. В книге «Пространство, время и божество», вышедшей в 1920 году, Александер говорит об эмерджентных качествах, которыми обладают феномены, возникшие на более высоком уровне организации бытия, и которые, хотя и имеют свои корни в ниже лежащем уровне, обладают, тем не менее, своими особыми законами. Они непредсказуемы, нередуцируемы и непознаваемы с точки зрения законов и принципов, объясняющих феномены ниже лежащего уровня. Александер полагал, что отрицать существование эмерджентных невозможно, поскольку они являются эмпирическим фактом, поэтому нужно относиться к ним с «естественным пиететом», не сокрушаясь по поводу невозможности их объяснения, которое, возможно, когда-нибудь в будущем будет найдено [9, р. 26].

К. Л. Морган, в «Эмерджентной эволюции» [11, ch. I], опубликованной в 1923 году, попытался модифицировать дарвиновское учение. Своеобразие взгляда Моргана на эволюцию, в отличие от Дарвина, заключалось в том, что он допускал в эволюционном процессе наступающие, время от времени, критические поворотные пункты, в которые внезапно появляются принципиально новые феномены, названные им «эмерджентами». Эмерджент возникает (1) в дополнение к уже существующему; (2) из него; (3) является принципиально новым в истории универсума; (4) принципиально не может быть предсказан; (5) не может быть объяснен естественнонаучным способом и вместо этого должен приниматься с «естественным пиететом». Завершающее философское объяснение эмерджент находит только в боге, которого нужно принять, поскольку его существование превосходит научное объяснение и дополняет его.

Последней значимой фигурой в британском эмерджентизме накануне его заката считается Чарли Д. Брод (Charlie Dunbar Broad), обобщивший и уточнивший представления об эмерджентности своих предшественников в книге «Разум и его место в природе». Он считал эмерджентизм реакцией на механистическую картину мира, которая преувеличивала степень единства бытия и игнорировала фактическую его качественную разнородность: в лучшем случае внешний мир и различные науки, которые им занимаются, образуют иерархию [4, р. 77]. В основе иерархии, которая включает, в порядке возрастания, химию, биологию и психологию, лежит физика. Виды веществ, характерные для каждого уровня организационной сложности, полностью состоят из видов низших порядков. Но будут свойства, специфичные для видов данного порядка. Брод определяет их как «предельные характеристики» порядка и называет, в качестве примера таковой для химии соединение, а для жизни – силу воспроизводства. Физика лежит в основе иерархии в том смысле, что она касается наиболее общих характеристик материи, обычных нейтральных свойств, которыми обладают элементарные частицы и которые неизменны в химических соединениях и живых телах.

Вклад Брода в эмерджентизм состоит в различении двух типов законов – внутренних и трансграничных, и в понятии «конфигурационных сил». Внутренние законы – это те, что связывают свойства агрегатов одного организационного уровня и являются, по сути, законами специальных наук. Трансграничные законы – это те, что возникают на более высоком уровне иерархии, связывают свойства сопредельных уровней, но не редуцируются к законам ниже

лежащих уровней. Таким образом, по определению, трансграничные законы являются эмерджентами. К ним следует относиться как к грубым номологическим фактам, которые не могут быть объяснены и должны быть приняты с «естественным пиететом» [4, р. 55]. Критики Брода объясняют нередуцируемость трансграничных законов тем, что они содержат термины, которых нет в законах более низкого уровня, композиционных принципах или утверждениях условий более низкого уровня. Например, термин «способность к размножению» не встречается в химических законах или композиционных принципах, проявляющихся на химическом уровне. Таким образом, тот факт, что трансграничный закон не может быть выведен из законов более низкого порядка и композиционных принципов, может быть связан с тривиальным фактом, что он содержит различные термины из предполагаемой базы дедукции.

Понятие «конфигурационных сил» введено Бродом в качестве альтернативы «композиционным силам», характеризующим механистические системы. В последних результат может быть вычислен заранее на основании принципа сложения сил, тогда как в химических соединениях и в живых организмах это невозможно, поскольку связи между элементами носят не композиционный, а конфигурационный характер: «... даже математический Архангел, наделенный способностью воспринимать микроскопическую структуру атомов так же легко, как мы можем воспринимать стога сена, не мог бы предсказать поведение серебра или хлора, или свойства хлористого серебра, не наблюдая образцов этих веществ, как мы не можем этого делать в настоящее время. И он не мог бы вывести остальные свойства химического элемента или соединения из набора его свойств, как этого не можем и мы» [4, 55].

Случившаяся уже после опубликования книги Брода квантово-механическая революция опровергла большинство утверждений эмерджентистов относительно непознаваемости химических и биологических феноменов и укрепила господствующее положение редукционизма в качестве объяснительной стратегии. Казалось бы, эмерджентизм безвозвратно ушел в историю, став примером неудачной локальной попытки изменить мейнстрим философской и научной мысли. Но ситуация стала меняться в начале 70-х годов ушедшего столетия, когда стала очевидной исчерпанность возможностей классической эпистемологии в исследовании сложных систем, в которых важную роль играют субъективные факторы, игнорируемые стандартными моделями объяснения.

Возобновление интереса к концепту эмерджентности связано прежде всего с нерешенной проблемой природы сознания, которую не удастся прояснить посредством редукции к материальной основе, несмотря на успехи молекулярной биологии и нейрофизиологии. Настаивать же на том, что ментальные явления относятся к эпифеноменам и не имеют бытийной и познавательной самостоятельности – значит игнорировать те самые грубые факты, которые Сэмюэль Александер призывал признавать с «естественным пиететом». Другим обстоятельством, способствующим возрождению внимания к эмерджентизму, стал крах редукционизма в его позитивистской формулировке и связанного с ним идеала единой науки. Оказалось, что даже оставаясь на позициях научного материализма, не обязательно придерживаться механистического редукционизма. Сложные системы, агрегированные из материальных частиц, начинают проявлять действительно новые свойства, которые не сводятся к свойствам их составных частей и не поддаются прогнозированию и объяснению. В методологии науки популярной становится доктрина нередуктивного материализма, который позиционирует себя как компромисс между механистическим редукционизмом и дуализмом, и активно использует такие выражения, как «эмерджентный феномен», «эмерджентное свойство», «эмерджентные характеристики» в том значении, какое им придавали классические эмерджентисты.

Возвращение эмерджентизма как онтологического учения об организации феноменов бытия в автономные эмерджентные уровни, означает реанимацию его основных методологических идей. Одной из них является утверждение о каузальных полномочиях эмерджентов. Имеется в виду, что последние приносят в мир новые каузальные силы, обладающие способностью влиять, в том числе, на процессы более низкого уровня, из которых они возникли. Эта способность получила название «нисходящей причинности» и рассматривается в качестве основного аргумента при обосновании независимости ментальных феноменов от причастных к их порождению физиологических механизмов.

Термин «нисходящая причинность» было введено в оборот Дональдом Кэмпбеллом, доказывающим, что извилистый путь биологической эволюции приводит к возникновению законов, которые не могут быть адекватно описаны с помощью единиц более низкого уровня неорганической химии или физики. На каждом уровне действуют специфичные для него законы, изучаемые специальными науками. Нисходящая причинность возникает тогда, законы селективной системы более высокого уровня частично определяют распределение событий и веществ более низкого уровня. То есть, не только верхний уровень ограничен нижним, но и нижний уровень находится под каузальным контролем верхнего. В качестве примера Кэмпбелл приводит специализацию в сообществе термитов. Для защиты термитника от врагов в виде других насекомых, в социальной структуре термитов была выделена особая категория термитов-солдат. Для выполнения своей функции защитника они имеют особым образом устроенную челюсть, позволяющую им прокалывать противника, но затрудняющую самостоятельное добывание пищи. Поэтому их кормят другие, рабочие термиты. Формирование такого устройства челюстей, как показывает Кэмпбелл, произошло под влиянием социального фактора, то есть, социальное оказывает причинное воздействие на биологическое и физическое, что является примером нисходящей детерминации [5, р. 179–186].

Роджер Сперри, получивший в 1981 году Нобелевскую премию за открытия, связанные с функциональной специализацией полушарий головного мозга, использовал концепцию нисходящей причинности для обоснования новой парадигмы в психологии, призванной сменить исчерпавший себя бихевиоризм. Он охарактеризовал её как «глубокое концептуальное преобразование, когнитивистскую или менталистскую революцию в науке о человеческом поведении» [13, р. 111]. Её результатом стало придание психическим, прежде всего сознательным, качествам активной, причинной роли в обработке нейронных процессов. Иными словами, такие субъективные психические состояния, как ментальные образы, чувства, мысли, воспоминания и другие подобные феномены, до этого отвергавшиеся как не имеющие самостоятельной ценности и бесполезные для научного познания, в настоящее время признаются в качестве объяснительных каузальных конструкций. Психические состояния рассматриваются как эмердженты мозговой активности, осуществляющие каузальный контроль сверху вниз над составляющими их нейронными событиями, в то же время будучи определяемыми ими [12, р. 533].

Концепт нисходящей причинности предлагает новое решение классической проблемы «мозг – сознание», но его значение гораздо шире и распространяется на всю сферу научного познания. Мир предстает как нечто большее, нежели просто популяции элементарных частиц, сконфигурированных специфическим образом. Свойства и качества, на которые реагирует мозг, такие, как цвета, формы, звуки, целеполагания, интенциональность и социальные добродетели должны рассматриваться наукой как реальные причинные факторы, такие же, как атомы и молекулы, к которым они могут быть редуцированы. Классическая трактовка причинности как действия, направленного снизу-вверх, таким образом не отвергается, но дополняется

причинным контролем сверху вниз: первый получил название «микро-детерминизма», а второй – «макро-детерминизма» или «эмерджентного детерминизма».

Новая парадигма является достойным ответом эмотивизму во всех его исторических формах, который отказывает ценностям в научном познании на том основании, что они не являются фактами. Экспериментально подтвержденное причинное влияние субъективных ценностей на поведение человека дезавуирует этот тезис. Более того, современные концепции когнитивной обработки делают логически и теоретически возможным переход от сущего к должному и тем самым доказывают ошибочность натуралистического аргумента, известного как «гильотина Юма».

Основные трудности в признании нисходящей причинности в качестве полноправного объекта научной концептуализации связаны с укоренившимися представлениями о сути научного познания. Его обязательным условием считается доступность объекта калькуляции и формализации. В противном случае он не может быть объектом научного исследования. Пример с нисходящей причинностью от ментального к физическому относится к таковым. Причинные механизмы обычно представляются в терминах силы, – движения, расширения, давления, – но резонно спросить, как сознание, будучи бестелесным, может в этом случае каузально воздействовать на тело, побудить его к активности? Эта проблема была известна Рене Декарту, которому мы обязаны концепцией психофизического параллелизма, и он всячески уклонялся от попыток её решения, если судить по его переписке с Элизабет, принцессой Богемской [7, р. 2–6].

О каузальных возможностях любого фактора, как физического, так и ментального, судят не по его механизмам, а по результатам, каковыми являются изменения, вполне доступные метрическим процедурам и анализу. При этом причиной изменения может быть не только прямое воздействие на объект, но любое обстоятельство, свойство, событие, связанное с этим изменением. Здесь уместен такой термин, как «причастность», толкуемый в словаре Ожегова как «имеющий отношение, касательство к чему-либо». Действительно, сложные по своему составу объекты обязаны своим возникновением и функционированием не одному, а нескольким факторам. Движение автомобиля может быть объяснено в терминах физики и химии, через изображение работы двигателя внутреннего сгорания. Но автомобиль едет не сам по себе, а под управлением водителя, поэтому нейрофизиолог объяснил бы его движение результатом давления ноги на педаль газа. Психолог увидит причину движения автомобиля в желании водителя, который заинтересован прибыть в конкретное место. И так далее. В шутливом стихотворении Самуила Маршака «Гвоздь и подкова» причиной поражения конного отряда названо отсутствие в кузнице гвоздя, требуемого для того, чтобы подковать лошадь командира. Но очевидно, что причина как бы рассредоточена по всем уровням объяснительной иерархии и остановиться на одном каком-то звене невозможно, следует принимать во внимание всю совокупность обстоятельств.

Признание нисходящей причинности в качестве полноправного участника детерминирующих процессов, происходящих в иерархически устроенном мире, выдвигает на первый план проблему целеполагания и интенциональности. Она игнорируется физикалистами, которые, при рассмотрении любого феномена исходят из того, что он имеет достаточные для существования физические причины, и может быть объяснен через их экспликацию. Ментальные факторы, причастные к нему, игнорируются как несущественные и исключаются из объяснения. Однако физическое объяснение будет неполным при рассмотрении даже элементарного телесного движения, такого, как ходьба. Несмотря на то, что в её производстве участвуют нейронные импульсы, порождаемые головным мозгом и проводимые нервной системой, все

эти нейронные звенья должны быть соединены в единую цепь, и это соединение осуществляется и запускается посредством намерения, цели, замысла. Ходьба – это не просто переставление нижних конечностей, а движение куда-то и зачем-то: прогулка, погоня, убежание, способ прибыть в пункт назначения и т.д.

Ментальная обусловленность физических событий вовсе не означает, что разум влияет на физические законы или игнорирует их. Между физическими и нефизическими событиями может существовать нередуцируемая единичная связь, которая не требует изменения физических законов. Признание нисходящей причинности придает физическим событиям неслучайный характер, поскольку ментальные факторы задают направление и смысл разрозненным цепям физических событий и связывают их тем самым в единое целое, формой которого выступает действие. Этому есть множество эмпирических подтверждений, и в то же время нет прямых эмпирических доказательств того, что ментальные события вызваны определенными, то есть локализуемыми и калькулируемыми нейронными событиями.

Александр Болдачев очень наглядно и убедительно иллюстрирует нисходящую причинность ментального к физическому на примере отношения между компьютерными программами и специалистами, которые эти программы пишут [1]. Он обращает внимание, что все низкоуровневые процессы, – химические реакции в живом организме, сокращения мышц, работа процессора, – не имеют смысла сами по себе. Они заданы «сверху» и определяются целями, которые ставятся на более высоком уровне бытийной организации: жизнью клетки, психикой млекопитающего, волей программиста.

На возрождение эмерджентизма повлиял и тот факт, что квантово-механическая революция в естествознании, на самом деле не ответила на вопросы, которые ставили и, основываясь на науку своего времени, пытались решить Милль и его последователи. Мир действительно является сложным и «пестрым» [6] (философ науки Нэнси Картрайт дала такое название своей книге, в которой показывает, что пестрота является естественным состоянием мира, тогда как упорядоченное поведение следует рассматривать как результат хорошей инженерии), его нельзя объяснить посредством редукции даже к самой элементарной частице, пусть даже это будет бозон Хиггса, именуемый иногда «частицей Бога». Потому что, как минимум, остается вопрос о самом Боге.

Идея единства и однородности мира и связанный с ней принцип каузальной закрытости блокируют доступ к познанию многих вещей, квалифицируя их как эпифеномены, лишая самостоятельной бытийной ценности и отказывая в праве быть объектом научной концептуализации. «Новый реализм» в философии, вызванный обращением её к онтологической проблематике, открытия в науке, ставшие возможными благодаря вычислительным мощностям, предоставляемым современными информационными технологиями, дают возможность преодолеть этот зашоренный взгляд на действительность и получить более полное знание о ней. Одним из первых шагов в этом направлении должен стать пересмотр концепции редуктивного объяснения, которое называют «опиумом ученого». Речь идет не об отказе от редукции, а об её расширении, за счет включения в её состав механизма обратной, нисходящей причинности.

Библиографический список

1. Болдачев А. Нисходящая причинность и трудная проблема сознания, или почему компьютерные программы не работают в темноте? URL: <http://philosophystorm.org/node/6990> (Дата обращения: 14.08.2020).
2. Милль Дж. Ст. Система логики силлогистической и индуктивной: изложение принципов доказательства в связи с методами научного исследования. Пер. с англ. М.: ЛЕНАНД, 2011. 832 с.
3. Braver Lee. A Thing of This World: A History of Continental Anti-Realism, Evanston, Northwestern University Press, 2007. 614 p.
4. Broad C. D. The Mind and its Place in Nature, London: Routledge & Kegan, 1925. 684 p.
5. Campbell D. T. Downward causation' in Hierarchically Organized Biological Systems // Studies in the Philosophy of Biology, F. J. Ayala & T. Dobzhansky (ed.), Macmillan Press, 1974 P. 179–186.
6. Cartwright N. The Dappled World. A Study of the Boundaries of Science. Cambridge University Press, 2008. 258 p.
7. Galaen Øistein Schmidt. The Disturbing Matter of Downward Causation. A Study of the Exclusion Argument and its Causal Explanatory Presuppositions. Ph.D. Dissertation. University of Oslo 2006. 196 p.
8. Kaminsky A. R.: Lewes, Gorge Henry // Edwards. The Encyclopedia of Philosophy, New York: Macmillan, 1967, vol. 4, p. 451–454.
9. McLaughlin (1992), B. P.: The Rise and Fall of British Emergentism // Emergence: Contemporary Readings in Philosophy and Science. Edited by Mark A. Bedau and Paul Humphreys. Book The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 2008. P. 19–61.
10. Meillassoux, Quentin. After Finitude: An Essay on the Necessity of Contingency, trans. Ray Brassier, New York, Continuum, 2008. 212 p.
11. Morgan C. Lloyd. Emergent Evolution. The Gifford Lectures. Delivered in the University of St. Andrews in the Years 1922. London: Williams and Norgate, 1923. 323 p.
12. Sperry R. W. A modified concept of consciousness // Psychological Review, 1969. # 6.
13. Studies in the Philosophy of Biology, F.J. Ayala & T. Dobzhansky (ed.), Macmillan Press, 1974. 390 p.
14. The Speculative Turn: Continental Materialism and Realism. Melbourne: Re.press 2011. 443 p.

УДК 123
ББК 87.3.

Е. В. Чепкасова

ПРОБЛЕМА СВОБОДЫ ВОЛИ В НАТУРАЛИСТИЧЕСКИХ КОНЦЕПЦИЯХ СОЗНАНИЯ

Чепкасова Екатерина Владимировна – кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры философских и социально-экономических дисциплин Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии РФ; e-mail: echechkasova@mail.ru

Аннотация. В статье анализируются натуралистические концепции сознания в свете проблемы свободы воли. Ставится проблема, совместимо ли представление о наличии свободы воли с натурализмом, согласно которому сознание, как и любой другой естественный феномен, подчиняется законам природы. Для анализа проблемы приведены концепции видных натуралистов Дж. Сёрля, Б. Либета, Д. Деннета.

Ключевые слова: свобода воли, сознание, натурализм, натуралистические теории сознания, панпсихизм, детерминизм, компатибилизм.

E. V. Chepkasova

THE PROBLEM OF FREE WILL IN NATURALISTIC CONCEPTS OF CONSCIOUSNESS

Ekaterina V. Chepkasova – Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor of the Department of Philosophical and Socio-Economic Disciplines, Associate Professor St. Petersburg Military Institute of the Russian National Guard Troops; e-mail: echechkasova@mail.ru

Abstract. The article analyzes the naturalistic concepts of consciousness in the light of the problem of free will. The problem is posed whether the idea of free will is compatible with naturalism, according to which consciousness, like any other natural phenomenon, obeys the laws of nature. To analyze the problem, the concepts of prominent naturalists J. Serle, B. Libet, and D. Dennett are presented.

Keywords: free will, consciousness, naturalism, naturalistic theories of consciousness, panpsychism, determinism, compatibilism.

Дэвид Чалмерс, австралийский философ, специализирующийся в области философии сознания, как-то сказал, что даже тогда, когда он изучал физику, математику или информатику, ему всегда казалось, что проблема сознания – самое интересное из всего, с чем приходилось сталкиваться науке. «Сознание – величайшая тайна. Это, возможно, наибольшее из громадных препятствий на нашем пути к научному пониманию мира» [3].

Сегодня мы являемся свидетелями колоссального прорыва в понимании природы сознания, прежде всего благодаря достижениям нейрофизиологии, клеточной физиологии, изучения информационных процессов. Всё сложнее становится систематизировать все сегодняшние подходы к сознанию, а воспользоваться привычной (хоть и всегда во многом утрированной) схемой материализм-идеализм-дуализм не представляется возможным. Складывается ситуация, когда с одной стороны мы знаем о сознании всё больше и больше, а с другой – не знаем ничего. «Мы знаем сознание гораздо ближе, чем всё остальное, но мы понимаем всё остальное гораздо лучше, чем сознание» [3]. Исследование природы сознания сегодня возможно только на междисциплинарном уровне, т.к. сознание представляет собой сложную систему, а значит при её изучении следует использовать методы синергетики, понятия стохастических процессов, теории хаоса, исследования адаптивных систем.

Если следовать терминологии Дэвида Чалмерса, то можно сказать, что большинство исследователей занимается сегодня только так называемыми «лёгкими» проблемами сознания. К ним относится изучение обработки мозгом стимулов, поступающих из окружающей среды; процессов интеграции информации, контроль поведения. Т.е. это создание замкнутого описания физического мира, распространяемого и на поведение людей. Разумеется, называть подобного рода проблемы лёгкими – значит сильно преувеличивать, но, по крайней мере, нам известен метод, с помощью которого их можно объяснить.

Впервые различие проблем сознания на лёгкую и трудную стороны было сделано Чалмерсом в 1994 году в своём докладе на Первой Туссанской конференции, посвящённой изучению сознания. Так называемая «трудная сторона» и на сегодня остаётся нерешённой. К ней относятся вопросы о природе сознания вообще, о связи физических процессов в мозге и порождённым ими сознанием. Откуда возникает субъективный опыт? Чем обусловлено восприятие цветов, форм и размеров предметов именно таким образом как у человека? Как физические процессы в мозге порождают субъективное переживания себя и мира?

Все эти вопросы порождают самую главную методологическую проблему: достаточно ли только языка естественных наук для описания сознания как физического явления? При объяснении явлений природы мы привыкли руководствоваться простой цепочкой: физика объясняет химию, химия биологию, биология психологию и т.д. Как вписать сознание в это научное видение мира? Или же сознание – некая аномалия, явление совершенно другой природы, и если да, то – какой?

Очень оригинальное описание трудной стороны проблемы сознания дал Томас Гексли, сравнив проявление сознания как результата раздражения нервной ткани с появлением джинна после того, как Алладин потёр лампу.

Разделение проблемы сознания на трудную и лёгкую сторону даёт нам понять, что знание о *механизмах* функционирования объективных функций не даёт понимания *связи* этих функций с сознательным опытом. Хотя попыток решить эту проблему в истории философии и науки предпринималось не мало.

Один из самых оригинальных подходов к решению трудной стороны проблемы сознания демонстрирует так называемый *панпсихизм* через утверждение, что сознание есть у всего в мире. Сознание является фундаментальной основой Вселенной, им обладают и элементарные частицы. Панпсихисты говорят о гигантской сети сознательных свойств, находящихся в постоянном взаимодействии. Такие «микросознания», пока непонятным для науки образом, связаны с нашим макросознанием. Остаётся открытым лишь вопрос: как из сознаний фотонов, кварков и т.д. образуется высшее сознание? Как микроопыт образует макроопыт?

Благодаря бурному развитию естественных наук, современная трактовка трудной стороны проблемы сознания делает поворот в сторону натуралистических концепций. Сам «натурализм» при этом трактуется довольно широко. В качестве замены названия, например, часто предлагают физикализм. Ядром натурализма является представление о существовании только одной реальности – реальности физических объектов и событий. А значит и сознание – тоже часть физического мира. Сознание трактуется как полностью естественный феномен, происхождение и свойства которого обусловлены биологически. Классик философии сознания, один из видных представителей натурализма Дж. Р. Сёрль в работе 1984 г. «Minds, Brains and Science» утверждает: «Подобно всей остальной природе, свойства сознания детерминированы базисными физическими микроуровнями» [2]. Сознание и те нейронные системы мозга, которые позволяют ему функционировать, образуют единое целое и отделять их можно только для

удобства научного анализа. Сознание является таким же биологическим процессом, как и любое физико-химическое явление, только отличающееся от других естественных феноменов рядом особенностей – интенциональностью, темпоральностью, субъективностью. Именно последнее свойство Сёрль считает конечным, фундаментальным свойством сознания, т.к. оно нередуцируемо, т.е. не разложимо на какие-либо ещё составные элементы.

Сознание подобно другим биологическим феноменам может быть исследовано научными способами. То, что оно онтологически *субъективно* (т.е. состоит из субъективных ощущений, восприятий и представлений) не исключает его эпистемологической *объективности* (т.е. необходимости его объективного исследования). Например, чувство боли онтологически субъективно, что не устраняет возможность эпистемологически объективной науки о боли [4, с. 201].

Для темы настоящей статьи важно и интересно не столько проблема сознания сама по себе (трудная или лёгкая её стороны), а то, что от общих онтологических установок о природе сознания зависит понимание таких явлений как язык, мораль, *воля* и другие.

В частности, следуя логике натуралистической концепции сознания, любые ментальные состояния (*воля* в том числе) в конечном счёте также являются физическими состояниями. Поведение человека в этом случае оказывается полностью детерминированным, а значит ни о какой свободе воли говорить нельзя. Дж. Р. Сёрль категорично заявляет: «Природа состоит из частиц и их отношений, и всё может быть объяснено в терминах этих частиц, поэтому для свободы воли просто не остаётся места» [1]. Однако возникает вопрос, который всегда задавали всем фаталистам, детерминистам и т.д.: как быть с тем, что можно назвать ощущением свободы? Дж. Р. Сёрль отвечает так: «эволюция предоставила нам такой опыт произвольного действия, в котором опыт свободы, так сказать опыт ощущения альтернативных возможностей, встроен в саму структуру сознательного, произвольного, интенционального человеческого поведения. Поэтому никакие аргументы никогда не убедят нас, что наше поведение не свободно» [1].

Другой исследователь сознания, физиолог Калифорнийского университета в Сан-Франциско, Бенджамин Либет также ставит под вопрос наличие свободы воли. Проводимые им с 1970-х годов исследования телесных ощущений и их связи с телесным опытом, привели его к пониманию, что мозг реагирует на внешнюю команду прежде чем человек принимает какое-либо сознательное решение. Сознание обладает лишь несколькими миллисекундами, чтобы отменить команду мозга, т.е. бессознательные процессы предшествуют сознательным. Поэтому действия, которые человек считает свободными, на самом деле решены его мозгом ещё до того, как он успел это понять. В дальнейших исследованиях Б. Либет предложил модель сознательного ментального поля, которое выступает в качестве посредника между действием нервных клеток и возникновением субъективного опыта.

Близкое, но несколько иное представление о свободе даёт нам выдающийся американский мыслитель, учёный в области когнитивных наук Дэниел Деннет. Он известен своими работами по проблемам сознания, связи сознания, свободы воли и моральной ответственности с натуралистических, эволюционистских позиций («Elbow Room», «Freedom evolves»). Деннет является популяризатором науки и в массовое сознание, поэтому есть возможность познакомиться с его идеями через лекции в рамках интернет-проекта TED. Деннет также является консультантом команды учёных Массачусетского технологического института, занимающегося исследованиями в области искусственного интеллекта.

Д. Деннет утверждает, что представление о сознании как особенной ментальной сущности, отличной от физического тела, является всего лишь иллюзией. Сознание – это результат

физиологических процессов, протекающих в мозге. Всё поведение человека детерминировано физиологическими процессами, а значит свобода воли также всего лишь иллюзия. Он предлагает рассматривать свободу воли как результат самоорганизации и эволюции, а именно расширения и усложнения способов получения и передачи информации. Но в этом случае, можем ли мы нести моральную ответственность за свои поступки? В ответе на этот вопрос, Деннет считает себя компатибилистом. Свобода воли и моральная ответственность могут быть совместимы с детерминизмом. Детерминизм служит опорой, позволяющей осуществлять прогнозы и корректировать поведение. Несмотря на то, что прошлое уже зафиксировано, а законы природы нельзя изменить, развитые организмы всё равно могут избегать нежелательных для себя последствий. Отдельные события могут быть предопределены, а само будущее нет. Мы являемся биологическими существами с самоконтролем, а значит никто не может снять с нас личную ответственность за поступки. Наша реакция зависит исключительно от нас. Таким образом, если в классических концепциях детерминизма отсутствие альтернативных возможностей снимает проблему моральной ответственности, то Деннет признаёт альтернативные возможности даже в детерминистском мире. Однако в целом, как полагает Деннет, мы придаём слишком большое значение таким явлениям как сознание и свобода воли.

То есть, всё зависит от понимания термина «свобода». Если это «свобода от» (мозга, тела), то все натуралистические теории говорят нам о невозможности подобного рода свободы. Мозг обеспечивает всё многообразие человеческой деятельности. Никакой метафизической свободы в этом случае не существует.

Если это «свобода для» (осуществления того или иного действия, выбора направления своего поведения, решения моральной дилеммы), то тогда человек свободен и эта свобода обеспечивается активностью мозга.

Таким образом, следуя натуралистической (физикалистской) идее, большая часть современных философов склонны отрицать наличие метафизической свободы воли как фундаментальной онтологической характеристики человека, т.к., прежде всего, это не совместимо с натуралистическим представлением о сознании.

Библиографический список

1. Сёрль Дж. Р. Открывая сознание заново. М., 2002. URL: http://yanko.lib.ru/books/philosoph/searle=a_re-discovery_of_the_mind=ru=ann.htm (дата обращения 17.08.2020).
2. Сёрль Дж. Р. Сознание, мозг и наука. М., 1993. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2010/05/20/1214101925/002_Dzhon_Serl_Soznaniex2c_mozg_i_nauka_03-66.pdf (дата обращения 17.08.2020).
3. Чалмерс Дэвид Сознательный ум. В поисках фундаментальной теории. М.: Либроком, 2018. URL: <https://litvek.com/books/256008-kniga-devid-chalmers-soznayuschiy-um-v-poiskah-fundamentalnoy-teorii> (дата обращения 17.08.2020).
4. Ястреб Н. Обзор международной конференции «Натуралистические концепции сознания» (24, 25 мая, Санкт-Петербург, Россия) // HORIZON. Феноменологические исследования (2), 2013. С. 201–205.

КАДРОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

HR MANAGEMENT

УДК 316.628.2:378.1

ББК 60.821.5+74.48

Н. С. Субочев

ОПЫТ ИЗУЧЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ МОТИВАЦИИ ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ ВОЛГОГРАДСКОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ – ФИЛИАЛА РАНХиГС

Субочев Николай Сергеевич – доктор социологических наук, профессор Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС; e-mail: subnikser@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются результаты социологического исследования мотивации профессиональной деятельности профессорско-преподавательского состава Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, проведенного автором с участием магистра Н. И. Бабинца в 2019–2020 учебном году. На основе анализа оценочных суждений, полученных в анкетных опросах, дается оценка организации, содержания и оплаты труда преподавателей, а также высказываются рекомендации в целях совершенствования мотивирования и стимулирования их деятельности. Особое внимание обращается на специфику мотивации в условиях перехода на удаленную форму обучения студентов.

Ключевые слова: Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС; профессорско-преподавательский состав; мотивация профессиональной деятельности; удаленная форма обучения.

N. S. Subochev

THE EXPERIENCE IN STUDYING OF PROFESSIONAL MOTIVATION OF THE TEACHING STAFF OF THE VOLGOGRAD INSTITUTE OF MANAGEMENT – BRANCH OF RANEPA

Nikolay S. Subochev – Doctor of Social Sciences, Professor of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPa; e-mail: subnikser@mail.ru

Abstract. The article discusses the results of a sociological study of motivation of professional activity of the teaching staff of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPa, conducted by the author with the participation of Master N. I. Babinets in the 2019–2020 academic year. Based on the analysis of value judgments obtained through the public opinion survey, the authors give recommendations how to improve the motivation of the teaching staff. Special attention is paid to the specifics of motivation under the conditions of distance learning.

Keywords: Volgograd Institute of Management, branch of RANEPa, faculty, motivation of professional activity, distance learning.

Среди множества проблем высшего образования современной России на передний план выдвигается совершенствование организации и мотивации труда преподавателей. Как справедливо отмечается в статье преподавателей Северо-Западного института управления-филиала РАНХиГС, «в современных условиях в сфере высшего образования проблема

оценки педагогической деятельности, особенностей мотивации и стимулирования профессорско-преподавательского состава вуза обостряется, что свидетельствует о ее несомненной актуальности» [1, с. 237].

Эта проблема активно обсуждается в журнальных публикациях и в интернете, проводится сравнительный анализ российского и зарубежного опыта. Так, М. В. Полевая рассматривает различные подходы к оценке эффективности труда и мотивации персонала, которые применяются в зарубежных и отечественных вузах, анализирует позитивные и негативные тенденции данного процесса в Дании, Германии, Италии, Испании, а также в российских вузах, таких как Казанский (Приволжский) федеральный университет, НИЯУ МИФИ и Финансовый университет при Правительстве РФ [2]. В этой связи следует обратить внимание на то обстоятельство, что практикуемые методы мотивации профессорско-преподавательского состава в вузах различного профиля наряду с общими организационно-методическими принципами должны учитывать специфические особенности конкретного образовательного учреждения: его организационно-правовой статус, опыт и профиль подготовки обучающихся, состояние кадрового обеспечения и материально-технического оснащения учебного процесса и научной работы. Поэтому программы совершенствования организации образовательного процесса должны опираться на конкретные, в том числе социологические исследования, включающие опросы профессорско-преподавательского персонала вуза. Исходя из этого в Волгоградском институте управления формулировались цели и задачи исследования организации и мотивации преподавателей.

Учитывая многообразие трактовок мотивации и стимулирования персонала, предлагаемых в научной литературе, мы взяли за основу рабочее определение мотивации как функции управления персоналом организации, которая представляет собой воздействие на трудовое поведение работников, направленное на достижение целей организации и удовлетворение актуальных потребностей персонала. Мотивация включает взаимодействие внутренних и внешних регуляторов трудового поведения. К внутренним относятся актуальные потребности и ценностные ориентации человека, его профессиональный опыт и поведенческие установки. Актуализация этих регуляторов осуществляется в процессе мотивирования персонала. С этим понятием соотносится стимулирование, которое включает комплекс организационных, экономических и социально-психологических методов внешнего воздействия на персонал. Успешное управление мотивацией персонала, которое в последние годы часто обозначается как мотивационное управление, мотивационный менеджмент, предполагает взаимное дополнение и усиление управленческих воздействий.

Исследование профессиональной мотивации преподавателей института проводилось в 2019–2020 учебном году. В целях изучения состояния трудовой мотивации преподавателей и условий их достижения были сформулированы следующие задачи:

1. Выявить основные факторы привлекательности преподавательской деятельности в Волгоградском институте управления.
2. Провести анализ удовлетворенности преподавателей института профессией, организацией и содержанием труда.
3. Выявить оценку профессорско-преподавательским персоналом методов мотивации преподавателей в институте.
4. Выявить отношение преподавателей института к организации профессиональной деятельности в условиях дистанционного обучения.
5. Разработать направления и методы совершенствования мотивации преподавателей.

Изначально формулировка задач данного исследования не предполагала радикальных изменений в организации учебной и научной деятельности. Однако распространение коронавирусной эпидемии обусловило переход во втором семестре 2019–2020 учебного года на удаленную форму обучения. Это обстоятельство потребовало радикальных изменений в организации не только учебно-методической, но и научно-исследовательской работы. Так, в первом семестре в соответствии с планом научно-исследовательской работы магистратуры по направлению подготовки «Управление персоналом» был проведен сбор эмпирической информации о состоянии и направлениях совершенствования профессиональной мотивации профессорско-преподавательского состава как ключевого фактора эффективной деятельности института и удовлетворенности преподавателей организацией, содержанием и оплатой труда.

На основе анализа документов отдела кадров Волгоградского института управления была установлена общая численность штатных преподавателей, которая на период исследования (ноябрь 2019 года) составила 148 человек. В соответствии с критериями формирования гнездовой выборочной совокупности был проведен анкетный опрос на всех кафедрах института, в котором приняли участие 115 преподавателей, что составило 78 % штатной численности профессорско-преподавательского состава института. Гендерную структуру выборочной совокупности составляют 59 % женщин и 41 % мужчин. 73 % респондентов имеют ученые степени и 27 % составляют преподаватели, не имеющие ученой степени.

Для сбора информации применялась анонимная анкета, включающая 68 вопросов. Обработка первичной эмпирической информации проводилась с использованием количественных методов и графических средств презентации. Перейдем к анализу наиболее значимых результатов опроса.

На вопрос «Какие факторы оказали решающее влияние на Ваш выбор профессии вузовского преподавателя?» был предложен незакрытый список из 10 факторов, среди которых респондентам рекомендовалось выбрать не более 5 факторов. Респонденты отдали предпочтение следующим мотиваторам:

1. Возможность реализации своих знаний и умений – 70 %.
2. Продолжительный отпуск в летнее время года – 59 %.
3. Возможность профессионального развития – 57 %.
4. Возможность приносить пользу обществу – 41 %.
5. Удобный график работы – 40 %.

Как видим, мотивационное ядро образуют ценности профессиональной деятельности (возможности реализации знаний и умений, профессионального развития, польза обществу и удобный график работы), а также продолжительный отпуск в летнее время года как условие рекреации, восстановления физических и интеллектуальных ресурсов.

На вопрос «Оцените, насколько оправдываются Ваши ожидания?» респонденты дали следующие ответы:

1. Оправдываются полностью – 10 %.
2. Оправдываются в значительной мере – 64 %.
3. Оправдываются в незначительной мере – 23 %.
4. Практически не оправдываются – 3 %.

Полученные ответы свидетельствуют о весьма высоком уровне удовлетворенности профессиональных интересов большинства преподавателей и вместе с тем о наличии определенных резервов, поскольку у четверти респондентов ожидания оправдываются либо в незначительной мере (23 %), либо практически не оправдываются (3 %).

Работа преподавателя в вузе открывает возможности выбора различных видов профессиональной деятельности, поэтому интерес представляют ответы на вопрос «Какой вид деятельности наиболее привлекателен для Вас в вузе?» представлены на рисунке 1.



Рис. 1. Наиболее привлекательные для преподавателей виды деятельности в вузе

Как видно, две трети респондентов отдали предпочтение педагогической деятельности. Вместе с тем 28 % предпочитают научную работу, что свидетельствует о преимущественной ориентации большинства преподавателей на учебную деятельность и весьма значительном исследовательском потенциале Волгоградского института управления.

Блок вопросов анкеты, направленных на выявление степени удовлетворенности преподавателей условиями и организацией труда в институте, а также его учебно-методическим и техническим обеспечением показал, что наиболее высокий уровень удовлетворенности вызывают:

- условия труда и оборудование рабочих мест в аудиториях (полная удовлетворенность – 38 %, частичная удовлетворенность – 46 %);
- расписание занятий (полная удовлетворенность – 24 %, частичная удовлетворенность – 50 %);
- соблюдение условий коллективного договора (полная удовлетворенность – 16 %, частичная удовлетворенность – 46 %).

Значительно ниже оценили преподаватели удовлетворенность системой оплаты труда и ее размером. Так, размером оплаты труда полностью либо частично удовлетворены 39 % респондентов, системой премирования преподавателей – 49 %. Оплата труда соотносится с объемом общей нагрузки преподавателей, которой удовлетворены полностью и в большей степени соответственно 17 % и 39 % респондентов.

Оценивая параметры и структуру общей нагрузки, необходимо учитывать временной фактор. Как известно, в 2019–2020 учебном году произошло увеличение аудиторной нагрузки преподавателей вузов. В следующем учебном году планируется дальнейшее её увеличение, которое приведет к сокращению преподавателей, а для оставшихся коллег – к ограничению возможностей заниматься другими видами профессиональной деятельности – методической, научно-исследовательской, общественной и воспитательной работой, не говоря уже об ущербе для здоровья, семейно-бытовой и досуговой сферы жизнедеятельности. Для сравнения следует

привести результаты социологического исследования Е. Р. Мкртчян в вузах Волгограда в марте – апреле 2014 года, посвященного изучению воспроизводства научно-педагогических кадров. Тогда в гораздо более благоприятных для научной деятельности обстоятельствах опрошенные преподаватели и члены диссертационных советов указали следующие главные условия, необходимые для более активного включения преподавателей в научную деятельность:

- снижение аудиторной нагрузки преподавателей;
- снижение уровня бюрократизации процесса оформления грантов и отчетности по ним;
- создание лабораторной и технической базы для проведения исследований.

В результате автор указанного исследования приходит к следующему выводу: «Наблюдается явная перегрузка преподавателей, которая не позволяет включиться в научно-исследовательскую деятельность» [3, с. 158]. Понятно, что запланированное на очередной учебный год очередное повышение учебной, или по терминологии преподавателей, «горловой» нагрузки сделает для большинства преподавателей невозможным совмещение добросовестной и качественной преподавательской деятельности с плодотворной научно-исследовательской работой. Учитывая ведущую роль и приоритетную значимость аудиторной работы в общей нагрузке преподавателей, респондентам в нашем опросе было предложено указать оптимальный вариант аудиторной нагрузки для основных должностных позиций: профессор, доцент, старший преподаватель, преподаватель и ассистент. Поскольку мнения респондентов разделились, нам пришлось ввести усредненные значения по каждой должностной позиции. В итоге аудиторная нагрузка составила: для профессоров – 400 часов; доцентов – 500 часов; старших преподавателей – 600 часов; преподавателей – 700 часов; ассистентов – 800 часов.

Как видим, наибольшая аудиторная нагрузка, по мнению респондентов, должна приходиться на ассистентов, старших преподавателей и преподавателей, чтобы доценты и профессора получили возможность больше времени уделять научной и методической работе. Однако возникает вопрос: смогут ли перспективные молодые ассистенты и преподаватели повышать свою квалификацию, готовить и защищать диссертации при такой учебной нагрузке? На наш взгляд, это нереально. Здесь, впрочем, следует учитывать то обстоятельство, что свои предложения высказали как те преподаватели, которые обязаны осуществлять научное руководство курсовыми и дипломными работами, так и те, у которых наибольший объем приходится на аудиторную работу. Имеются в виду преподаватели иностранных языков, физической культуры и некоторых других дисциплин.

Оценка респондентами необходимости и готовности заниматься научными исследованиями была получена в ответах на вопрос: «Должны ли преподаватели вузов заниматься наукой, грантовыми исследованиями?». Необходимость и готовность заниматься научными исследованиями выразили 40 % респондентов. Однако, значительная часть преподавателей сочла, что им для занятий наукой требуются снижение учебной нагрузки (37 %), поддержка со стороны руководства (21 %) и создание условий для проведения исследований (13 %). В связи с этим пятая часть опрошенных отметили громоздкость и чрезмерную бюрократизацию оформления грантов и отчетности по ним (19 %).

Другим серьезным барьером является необходимость заниматься поиском на стороне дополнительных источников дохода вследствие неудовлетворенности размером оплаты труда преподавателей вуза. Это обстоятельство отметили 62 % респондентов. В этой связи заслуживают внимания оценки респондентами новаций в арсенале методов мотивации и стимулирования преподавателей, проведенных в последние годы (Рисунок 2).

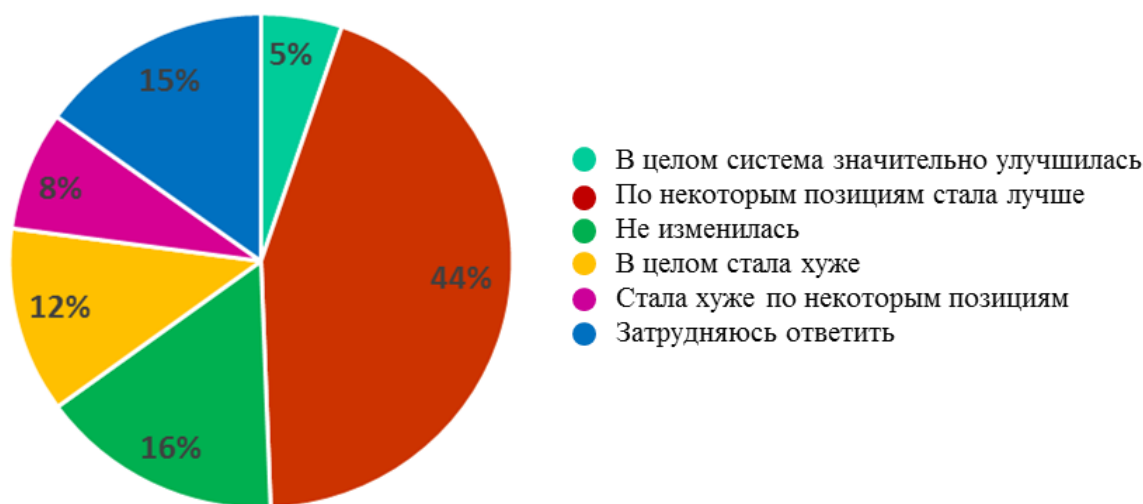


Рис. 2. Ответы на вопрос о последствиях изменений в системе мотивации и стимулирования преподавателей

Респонденты отметили позитивные изменения в мотивационном комплексе в целом и ее отдельных компонентах (соответственно 5 % и 44 %). В анкетах часто встречаются высказывания такого содержания: «появилась четкая система материальной мотивации»; «не всем одинаково, а по заслугам», «практическая направленность», «дифференцированное премирование». Впрочем, 16 % респондентов не ощутили влияния нововведений, а 20 % сочли их негативными. Приведем распространенные критические высказывания: «увеличение аудиторной нагрузки», «уменьшение времени на научную работу», «увеличение количества документов», «огромное количество бумаг», «увеличение методической и аудиторной нагрузки».

Для оценки состояния и методов совершенствования мотивации необходимо иметь информацию о важности для преподавателей основных видов профессиональной деятельности и возможностей их реализации в институте. Эти параметры были зафиксированы в блоке следующих вопросов: «Оцените указанные ниже компоненты научно-педагогического труда по степени важности для Вас на шкале от 5 – очень важно до 1 – не важно. Отметьте в соответствующей графе степень реализации своих ожиданий в нашем Институте». Распределение мнений выразилось в следующих преобладающих результатах (Таблица 1).

Таблица 1

ФАКТОРЫ	Важно	Реализовано
Возможность заниматься преподаванием	5–82 %	5–73 %
Возможность заниматься наукой	5–46 %	4–29 %
Возможность заниматься общественной работой	3–39 %	3–26 %
Возможность самореализации в административно-управленческой сфере	1–29 %	1–35 %
Достойная оплата труда	5–70 %	3–35 %
Признание со стороны коллег	5–46 %	5–38 %
Признание со стороны студентов	5–59 %	5–46 %
Признание со стороны руководства	5–52 %	5–31 %

Как видно, в зависимости от степеней важности и реализации факторов профессиональной деятельности наиболее благоприятное соотношение демонстрируют «возможность заниматься преподаванием» и «признание со стороны студентов и коллег». Дисбаланс между ожиданиями и их реализацией в наибольшей степени проявляется относительно достойной оплаты труда (35 %), признанием со стороны руководства (21 %) и возможности заниматься наукой (16 %). Есть основания предполагать наличие взаимосвязи, корреляции между указанными факторами, которая указывает на необходимость совершенствования управления мотивацией персонала в институте.

Весьма благоприятная информация была получена в ответах на вопросы об удовлетворенности деловыми взаимоотношениями, сложившимися в институте. Самые высокие оценки здесь получили взаимоотношения с коллегами (97 %), студентами бакалавриата (96 %) и заведующими кафедрами (92 %). Несколько меньшую удовлетворенность вызывают отношения с администрацией факультета (89 %), со студентами магистратуры (83 %) и с администрацией института (77 %). Отсюда можно сделать вывод о достаточно развитых корпоративных ценностях и культуре, характерные признаки которых выражены приведенными показателями.

Завершая анализ результатов основного анкетного опроса преподавателей Волгоградского института управления, который проводился осенью 2019 года, можно сделать итоговый вывод о весьма высоком уровне удовлетворенности преподавателей большинством значимых параметров организации и мотивации профессиональной деятельности. Вместе с тем были выявлены проблемные зоны, которые требуют поиска и применения более эффективных методов мотивирования и стимулирования.

Как уже отмечалось, в условиях распространения коронавирусной инфекции и вынужденным переходом во втором семестре на дистанционную форму обучения возникла необходимость в дополнительном выборочном экспресс-опросе с целью оценки организации и профессиональной деятельности и методов мотивации преподавателей в новых условиях. В этих целях было предпринято изучение восприятия преподавателями возникшей экстремальной ситуации, оценки её влияния на мотивацию и удовлетворенность профессиональной деятельностью. В апреле 2020 года был проведен выборочный экспресс-опрос, в котором приняли участие 43 преподавателя, что составляет 32 % генеральной совокупности.

По результатам опроса, 61 % респондентов восприняли систему дистанционного обучения как вынужденную меру, 33 % – в целом позитивно, 4 % – в целом негативно, а 2 % респондентов усмотрели в ней шанс для своего развития. Также была выявлена позитивная оценка следующих компонентов:

- организация дистанционного обучения в институте (63 %);
- методическая подготовка преподавателей к работе в условиях дистанционного образования (60 %);
- техническое обеспечение перехода на СДО (57 %).

Однако, ускоренные темпы перехода на альтернативный вид обучения привели к увеличению объема работы преподавателей, связанных с усложнением содержания труда. 70 % респондентов сочли усложнение значительным, а 23 % – незначительным.

Что касается оценки трудоемкости дистанционного обучения, то здесь большинством респондентов отмечено увеличение трудозатрат и усталости (80 %) и высказана надежда на временный характер этого явления, обусловленного периодом адаптации и внедрения образовательных программ в систему электронного обучения (6 %). Не ощутили разницы в трудозатратах 7 % участников экспресс-опроса.

Относительно перспектив применения дистанционного обучения после отмены режима самоизоляции респонденты высказали различные мнения: 29 % полностью либо частично поддерживают его применение, 55 % считают возможным его применение в заочной или индивидуальной формах обучения. При этом заслуживают внимания и тот факт, что 24 % опрошенных считают возможным в обычных условиях включение дистанционного обучения в такие формы обучения, как промежуточные рейтинги, самостоятельная работа студентов, а также как дополнение к основной программе и вспомогательные формы контроля самостоятельной работы студентов. Однако, по мнению более половины респондентов, применение системы дистанционного обучения понижает общий уровень подготовки бакалавров и магистров. Данной позиции придерживается 55 % преподавателей, а положительный эффект от внедрения электронных методов преподавания усмотрели 29 %.

Неудовлетворенность многих преподавателей размером оплаты своего труда, выявленная в предыдущем опросе, более отчетливо проявилась в оценке необходимости ее увеличения в условиях дистанционного обучения. В целом такое мнение выразили 82 % опрошенных преподавателей (Рисунок 4).

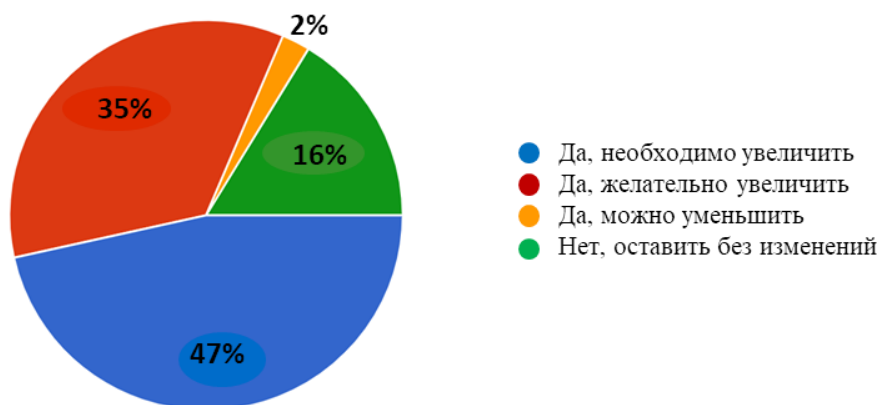


Рис. 3. Распределение мнений о возможности изменений в системе оплаты труда преподавателей под влиянием СДО

В целом проведенный анализ результатов выборочного экспресс-опроса позволяет сделать вывод о понимании большинством преподавателей Волгоградского института управления необходимости применения дистанционного обучения в сложившихся экстремальных условиях и целесообразности использования её определенных форм в нормальных условиях. Весьма высокую оценку дали респонденты проведенной в институте методической подготовки и организации перехода к системе дистанционного обучения.

Вместе с тем в новых форс-мажорных условиях актуализировалась значимость установления более справедливой оплаты труда преподавателей, что заставляет обратиться к обсуждению этой серьезной проблемы. В системе высшего образования современной России нам представляется целесообразным обратиться к зарубежному опыту оплаты труда, мотивирования и стимулирования персонала, который основан на установлении, гарантированного государством единого базового размера оплаты труда. Основой для расчета размера базовой оплаты труда профессорско-преподавательского персонала могут служить нормативные затраты на оказание государственных услуг по реализации образовательных программ высшего образования, установленные Приказом Министерства образования и науки от 20 июля 2016 г. № 884 «О значениях базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг в сфере образования и науки, молодежной политики, опеки и попечительства несовершеннолетних граждан и значений отраслевых корректирующих коэффициентов к ним».

Согласно данного нормативно-правового акта, суммы итоговых значений затрат на оплату труда и начисления на оплату труда профессорско-преподавательского состава и других работников образовательной организации, непосредственно связанных с оказанием государственной услуги, составляют 67 460 рублей на одного обучающегося. Учитывая размер начислений на выплаты по оплате труда (30,2 %) и нормативное соотношение численности профессорско-преподавательского состава и обучающихся, равное 1:12, нормативное соотношение доли ППС и прочего персонала, равное 60 % и 40 % соответственно, сумма ежемесячной базовой заработной платы составляет 31 187 рублей. Она может быть увеличена при увеличении вышеуказанных нормативных затрат. Применение данной методики позволит реализовать унифицированный подход к стоимостной оценке труда преподавателя высшей школы и соответствует нормам трудового законодательства Российской Федерации.

Для комплексной оценки учреждений высшего образования в нашей стране применяются показатели эффективности деятельности, которые отражаются в мониторинге, проводимом Министерством образования и науки Российской Федерации [4]. Для сохранения высоких показателей рейтинга и выполнения обязательных нормативов руководители вузов должны мотивировать профессорско-преподавательский состав и параллельно создавать комфортные условия для трудового процесса. В связи с этим целесообразно задействовать трудовой потенциал сотрудников с учетом их профессиональных способностей и приобретенных компетенций. Выявлению предпочтительных видов трудовой деятельности педагога может служить тестирование профессиональных и личностных качеств преподавателей при приеме на работу, а также в период трудовой деятельности. Данная процедура позволит в дальнейшем принимать эффективные управленческие решения по распределению функциональных обязанностей между членами трудового коллектива кафедры, факультета для достижения организационных и личностно-значимых целей.

Реалии современной жизни, цифровизация управления, актуализация дистанционного образования и общения выявили в российском обществе дефицит навыков пользовательского владения средствами коммуникации и технического оснащения удаленных рабочих мест педагогов. В Волгоградском институте управления, как показал экспресс-опрос, переход на дистанционное обучение не вызвал неразрешимых проблем благодаря оперативной реакции руководства на возникающие трудности, организации обучения преподавателей новым информационным технологиям и в значительной мере ответственному отношению преподавателей, их взаимопомощи и обмену опытом обучения в экстремальных условиях.

Проведенное исследование состояния мотивационного управления и удовлетворенности профессорско-преподавательского персонала трудом в Волгоградском институте управления – филиале РАНХиГС позволяет сделать вывод о весьма значительных достижениях в разработке и применении различных методов привлечения и профессионального развития профессорско-преподавательского состава, мотивировании и стимулировании их трудовой деятельности. Вместе с тем изучение существующей системы мотивации труда и результаты опроса профессорско-преподавательского персонала института позволили выявить основные демотивационные факторы. Негативное влияние на качество профессиональной деятельности и удовлетворенность трудом преподавателей оказывают следующие факторы:

- низкий уровень оплаты труда профессорско-преподавательского персонала, не соответствующий объему, сложности и напряженности их профессиональной деятельности;
- большой и постоянно возрастающий объем учебной нагрузки в общем бюджете рабочего времени преподавателей;
- чрезмерное увеличение объема работ, связанных с методическим обеспечением про-

фессиональной деятельности, которые носят в значительной мере формальный характер, отнимают у преподавателей много времени и не оказывают существенного влияния на качество учебной и научной деятельности;

- ограниченность возможностей выполнения профессорско-преподавательским персоналом института серьезной научно-исследовательской работы.

Устранение указанных недостатков требует совершенствования законодательства в сфере высшего образования в целом и методов мотивационного управления в образовательных учреждениях, направленного на повышение качества учебно-методической и научно-исследовательской работы и удовлетворенности трудом профессорско-преподавательского персонала института. В этих целях представляется необходимым внести определенные изменения в существующую систему мотивационного управления в сфере высшего образования.

1. Увеличение и установление унифицированного, гарантированного государством базового размера оплаты труда преподавателей, который обеспечивает им достойный социальный статус, адекватный сложности, напряженности и общественной значимости педагогической деятельности в высшей школе.

2. Корректировка размера надбавок, дополнительных выплат и других средств материального и морального стимулирования трудовой и творческой активности профессорско-преподавательского состава вузов.

3. Сокращение объема аудиторных занятий и оптимальное распределение функциональных обязанностей педагогов с учетом их склонностей, способностей и достижений в различных видах профессиональной деятельности.

4. Разработка и реализация долгосрочной программы профессионального развития преподавателей, включающей различные формы повышения квалификации с использованием новых информационных технологий.

5. Проведение социологического мониторинга состояния, проблем и возможностей совершенствования трудовой мотивации профессорско-преподавательского персонала, повышения их удовлетворенности трудом.

Реализация вышеизложенных рекомендаций будет способствовать повышению удовлетворенности профессорско-преподавательского персонала трудом в Волгоградском институте управления и окажет позитивное воздействие на эффективность учебной, методической, научной и воспитательной деятельности и качество подготовки выпускников института.

Библиографический список

1. Нехвядович Э. А. и др. Мотивационные характеристики и ценностные ориентации профессорско-преподавательского состава вуза // Ученые записки университета им. П. Ф. Лесгафта. 2015. № 5 (123).
2. Полевая М. В. Оценка эффективности труда научно-педагогических работников учреждений высшего образования: зарубежный и отечественный опыт // Проблемы теории и практики управления. 2019. № 10.
3. Мкртчян Е. Р. Воспроизводство научно-педагогических кадров в вузах России как система: состояние, проблемы и перспективы функционирования: монография; Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС. Волгоград: Издательство Волгоградского института управления – филиал РАНХиГС, 2018. 158 с.
4. Характеристика системы высшего образования в РФ // Информационно-аналитические материалы по результатам проведения мониторинга эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования. URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring/?m=vpo> (дата обращения: 01.05.2020).

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

SOCIOLOGY OF MANAGEMENT

УДК 316.422

ББК 60.524.126

Ю. А. Дроздова

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБЩНОСТИ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

Дроздова Юлия Алексеевна – кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры философии и социологии, декан факультета государственного и муниципального управления; Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС; e-mail: juliadrozdova@mail.ru

Аннотация. Анализируя эмпирические данные комплексного социологического исследования (комбинированная стратегия), реализованного в рамках гранта РФФИ № 19-411-340002 «Территориальные общности в условиях социальных трансформаций: социолого-управленческий анализ», автор раскрывает ресурсный потенциал территориальных общностей в российском регионе, среди которых выделяет сельских жителей и горожан. Основным социальным ресурсом, по мнению автора статьи, является социальный капитал, который в условиях социальной турбулентности (экономический кризис, политическая нестабильность, социальные риски, растущие объемы миграции, трансформации ценностей и культуры и т.д.) не только приобретает особую значимость, но влияет на сохранение территориальных общностей, принятие и реализацию управленческих решений, обеспечивающих их развитие в условиях новой социальной реальности.

Социально-экономическое развитие территорий, в большей степени, обеспечивают показатели социального капитала, анализируемые в данной статье: социальные связи (родственно-семейные; дружеские; соседские; профессиональные; общественные); тип этих связей – общинные, общностные, общественные; готовность участвовать в социальных взаимодействиях, их интенсивность; активность сельских жителей и горожан (деловая, экономическая, политическая, общественная и т.д.)

По мнению автора статьи, в территориальных общностях России происходят неоднозначные, разновекторные процессы, с одной стороны, направленные на сближение территориальных общностей, с другой, демонстрирующие рост социального неравенства, нестабильности, социальную апатию, разрыв социальных связей, переход на индивидуальные стратегии адаптации к условиям социальной турбулентности. Все эти процессы нуждаются в глубокой методологической рефлексии, предпринятой автором, для разработки грамотной муниципальной и государственной политики; использования социальных ресурсов территориальных общностей для солидарных связей; преодоления «социальной аномии»; формирования персональной ответственности сельских жителей и горожан за настоящее и будущее российских территорий.

Ключевые слова: территориальные общности, горожане, сельские жители, социальные ресурсы, социальный капитал, регион, социальная турбулентность.

Благодарности. Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ № 19-411-340002 «Территориальные общности в условиях социальных трансформаций: социолого-управленческий анализ».

Y. A. Drozdova

TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER THE CONDITIONS OF SOCIAL TURBULENCE

Yuliya A. Drozdova – Candidate of Social Sciences, Associate Professor Associate Professor of Philosophy and Sociology Dean of the faculty of State and Municipal Administration; Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA; e-mail: juliadrozdova@mail.ru

Abstract. Analyzing the empirical data from a complex sociological study (mixed methods) carried out in the framework of RFBR grant No 19-411-340002 “Territorial communities under conditions of social transformation: a sociological and managerial analysis” the author reveals the resource potential of Russian territorial communities among which she distinguishes urban and rural residents. According to the author, the major social resource is social capital; in the context of social turbulence (economy crisis, political instability, social risks, the growing extent of migration, transforming values and culture) social capital acquires special importance. Besides, it can play a role in preserving local communities, making and implementing managerial decisions that provides for their development in conditions of the new social reality. Social capital is viewed as being included in a system of relations (between family, friends, neighbors, etc.) which provides for an access to resources of other persons or more efficient use of one’s own resources with their help which promotes building the total capital as a result of social interaction between residents of a certain territory.

To a great extent socioeconomic development of territories is ensured by parameters of social capital that are analyzed in the paper: social ties including family, friends, neighbors, colleagues, acquaintances, as well as the type of these ties; they can be communal, collective or societal. Another parameter is the activity of rural and urban residents in the area of business, economy, political life or public affairs, and so on.

The author believes that local communities undergo ambiguous, multidirectional processes: on the one hand, they work for convergence of territorial communities, and on the other hand, they demonstrate a growing social inequality, instability, social apathy, breakup of social ties, transition to individual strategy of adapting to life in times of social turbulence. All these processes require an in-depth methodological analysis, which is undertaken by the author, to help develop a competent municipal and national policy, to indicate the use of social resources of territorial communities for building solidary ties, overcoming social anomie, nurturing personal responsibility of urban and rural residents for the present and future life on Russian territories.

Keywords: territorial communities, urban and rural residents, social resources, social capital, region, social turbulence.

Введение. Деятельностно-активистская парадигма в социологии [20, с. 86] позволяет рассматривать социальные изменения как неотъемлемый процесс и состояние общества. Центральным концептом в данном подходе, при выявлении влияния социальных трансформаций на развитие территориальных общностей, является понимание, что причины, направленность, а, следовательно, и результат происходящих социальных изменений зависит от практических действий множества социальных акторов, как ресурсообеспеченных, так и имеющих дефицит социальных ресурсов (человеческие ресурсы территории, социальный и человеческий капиталы, время и пространство, территориальная идентичность, культура, события). Горожане и сельские жители являются основными территориальными общностями в социальной структуре современного общества. Значительные изменения в жизнедеятельности территориальных общностей, растущие социальные риски, актуализировавшие вопрос о существовании общностей, их ресурсном потенциале, – являются следствием постоянных социальных трансформаций, затрагивающих экономическую, политическую, духовную и социальную сферы. Данное состояние «социальной турбулентности», ограниченный характер исследований социальных ресурсов территориальных общностей, определяющих их жизнеспособность, перспективность существования и развития, – актуализируют теоретические и эмпирические исследования новой социальной реальности российских регионов.

Ресурсный подход представляет особую значимость в контексте исследования территориальных общностей. Ключевой в ресурсном подходе, основателями и представителями которого являются исследователи П. Бурдьё [2], Э. Гидденс [3], Дж. Коулман [10], Ф. Фукуяма [18], Р. Патнэм [13], – является идея о формировании, воспроизводстве социальных ресурсов в процессе взаимодействия территориальных общностей, и о том, что вибрации, трансформации состояния региона происходят вследствие жизнедеятельности горожан и сельских жителей, в зависимости от принимаемых ими решений и действий по их реализации. В российской социологии ресурсный подход представлен в трудах Н. Е. Тихоновой [17], Т. И. Заславской [7], В. В. Радаева [14] и др.

Состояние сильных вибраций «социальных полей» [1], социальных трансформаций характеризуется: дефицитом ресурсов и риском их воспроизводства; изменением социокультурной системы ценностей, норм взаимодействий, резким подъёмом/ спадом социальной активности населения; структурными и содержательными изменениями социальных общностей; экономическим кризисом; сменой субъектов, определяющих экономическую политику, как на региональном, так и на международном уровнях; изменением в расстановке и позициях политических акторов, чьи государственные интересы определяют внутреннюю и внешнюю политику государств; военные противостояния; рост миграционных потоков; ростом многочисленных социальных рисков. Данное состояние мы определяем как состояние «социальной турбулентности» [21]. Исследования «социальной турбулентности» связаны с формированием концепции общества риска У. Бека, С. Лэша, Э. Гидденса [23].

В российской социологии общество, постоянно производящее риски, стало объектом исследования в работах О. Н. Яницкого [21], В. В. Радаева [14], Н. И. Лапина [12], Ю. А. Дроздовой [4] и др.

Исходная методологическая позиция в исследовании территориальных общностей определяется мультипарадигмальным подходом и сводится к следующему: «социальная турбулентность» является определенной фазой развития российского общества и новой социальной реальностью территориальных общностей, которые переживают противоречивые процессы интеграции и дезинтеграции, образования/ распада; подъема /спада социальной активности взаимодействующих горожан и сельских жителей. Эти социальные процессы нуждаются в социологической рефлексии, что определило цель грантового исследования: выявить социальные ресурсы территориальных общностей горожан и сельских жителей в пространственно-временном континууме региона для разработки практических рекомендаций по их освоению и воспроизводству в социальном управлении. Достижение поставленной цели предполагало решение задач, алгоритм которого представлен в данной статье: охарактеризовать социальные отношения и взаимодействия горожан и сельских жителей, как внутри данных социальных общностей, так и между ними; охарактеризовать влияние социального капитала, как одного из самых важных ресурсов, на качество социальных связей и взаимодействий территориальных общностей; на основании результатов комплексного эмпирического исследования определить траектории развития территориальных общностей для прогнозирования возможного сценария региональных изменений и разработки практических рекомендаций для институциональных акторов по совершенствованию регионального управления.

Было проведено комплексное социологическое исследование, основанное на комбинированной стратегии, результаты которого представлены в данной статье. Грантовое эмпирическое исследование включало следующие методы: 1) опрос жителей городов Волгоградской области (Россия), $n = 516$, июль – август 2019 г.; 2) опрос сельских жителей, Волгоградская область, $n = 332$, июль – сентябрь 2019 г.; 3) глубинные интервью с представителями

органов муниципальной власти, научного сообщества, городскими и сельскими активистами, архитекторами, лидерами ТСЖ, старожилами – представителями городской и сельской территориальных общностей, $N = 20$, июль 2019 – январь 2019 года.

Сочетание количественных и качественных методов на «полевом» этапе исследования позволило получить валидную информацию, являющуюся доказательной базой для подтверждения или опровержения научных гипотез по выявлению ресурсного потенциала территориальных общностей в условиях социальной турбулентности.

Территориальные общности представляют группы людей, члены которых связаны общностью территории, на которой они проживают, социальными отношениями, устойчивой системой взаимодействий и соотносящие себя с данной общностью, т.е. имеющие территориальную идентичность [8]. **В контексте грантового эмпирического исследования мы выделяем территориальные общности – жителей городов Волгоградской области и жители сельских поселений (Волгоградской области). Между данными территориальными общностями существуют важные различия:** по характеру хозяйственной деятельности, по уровню развития производительных сил, плотности населения, моделям взаимодействия, типу социальных отношений, по образу жизни, использованию времени и пространства как видов социальных ресурсов, количеству и качеству социального капитала, по формам воспроизводства социальных ресурсов.

Мы предполагаем, что территориальные общности горожан и сельских жителей имеют различные социальные ресурсы, среди которых в контексте данной статьи социальный капитал является основным ресурсом, определяющим формирование общностей. В современных условиях социальной нестабильности, которые мы определяем как социальную турбулентность, есть тенденция к сближению общностей горожан и сельских жителей и нивелированию между ними различий, в том числе выравнивание снижающегося ресурсного потенциала провинциальных территорий.

Социальный капитал как социальный ресурс создает определенные возможности и ограничения [22, р. 684]:

1. Является каналом информирования социальных акторов;
2. Способствует реализации как личных, так и общностных целей в результате мотивированного социального взаимодействия;
3. Трансляция общих ценностей, моделей территориального поведения [15] способствует социализации и адаптации, солидарности внутри территориальной общности. Получая взаимную поддержку и уважение, горожане и сельские жители включаются в повседневные практики представителей своей территориальной общности, происходит формирование территориальной идентичности. Посредством этого достигается принятие «других» в качестве «своих» [9], в результате чего воспроизводится, умножается социальный капитал.

Показателями социального капитала территориальной общности являются социальные связи, среди которых мы выделяем: семейно-родственные; дружеские; соседские; профессиональные; общностные; общественные; тип общности («община», «общество», согласно концепции Ф. Тенниса [16]); готовность прийти на помощь семье/ родственникам/ друзьям/ знакомым/ незнакомым, жителям города/ сельского поселения.

Как показало проведенное эмпирическое исследование среди социальных связей горожан и сельских жителей в решении повседневных бытовых вопросов (строительство и ремонт, проведение торжества или вечеринки, решении личных проблем, помощи в случае болезни и т.д.) преобладают родственно-семейные отношения. Так, 63,7 % опрошенных горожан и

66,9 % сельских жителей обратились бы к родственникам «при строительстве, ремонте и подобной работе»; в случае болезни 77,1 % респондентов – горожан обратились бы к родственникам, также бы поступили 72,9 % опрошенных сельских жителей (Таблица 1).

Таблица 1

**Распределение ответов горожан и сельских жителей на вопрос: «Назовите, пожалуйста, тех, кто чаще помогает Вам в следующих жизненных ситуациях»
(выберите, пожалуйста, один вариант по каждой строке), в %**

Социальные практики	Родственники		Друзья		Коллеги		Соседи		Никто, решаю сам	
	горожане	сельские жители	горожане	сельские жители	горожане	сельские жители	горожане	сельские жители	горожане	сельские жители
1) в строительстве, ремонте и подобной работе	63,7	66,9	12,8	11,7	1,2	0,0	0,6	0,9	21,7	20,5
2) в покупке и доставке продуктов	44,1	43,7	4,7	5,7	0,2	0,6	0,2	0,9	50,9	49,1
3) устроить большое торжество или вечеринку	42,3	47,0	33	25,6	1,2	1,8	0,8	0,0	22,7	25,6
4) решить личные проблемы	41,6	35,2	17,3	4,8	0,2	0,9	0,2	0,3	40,8	58,7
5) дать медицинскую консультацию	41	39,8	11,7	8,7	4,9	5,7	1,6	3,9	41	41,9
6) дать экономическую консультацию	29,9	27,4	17,3	9,6	8,9	9,6	1,2	3,6	42,7	49,7
7) дать юридическую консультацию	22,7	25,3	22,9	11,4	9,9	11,7	1,9	3,9	42,5	47,6
8) дать компьютерную консультацию	26,8	34,3	31,5	16,9	8,3	9,3	1,9	2,1	31,5	37,3
9) помощь в обращении к органам власти	24,3	24,7	11,1	9,9	7,4	8,1	2,3	3,3	55	53,9
10) Если Вы заболите	77,1	72,9	4,5	3,0	0	1,8	0,4	0,0	18,1	22,3
11) Если Вам необходимо занять 5000 рублей	56,5	62,3	26,6	21,7	1,4	1,8	1,2	2,7	14,4	11,4
12) Если Вам нужна компания	20	30,7	66,6	53,9	1,6	2,1	2,3	3,6	9,5	9,6

Полученные результаты не только демонстрируют сближение территориальных общностей горожан и сельских жителей в России и свидетельствует о значимости «общинных» отношений. Мы получили показатели, которые свидетельствуют о разнонаправленной динамике: ответы сельских жителей демонстрируют меньшую значимость родственных связей, чем ответы горожан, что также подтверждает гипотезу о влиянии социальных трансформаций на состояние территориальной общности, стремлении горожан отыскать опору в сложившихся рискованных обстоятельствах в первичных группах. Также данные ответы могут свидетельствовать о большей ценности родственных отношений у горожан вследствие их недостаточности и вынужденной необходимости: ценностью является недостаточный ресурс [6].

В целом, как видим, горожане и сельские жители, в большей степени, ориентируются на «первичные» социальные группы, являющиеся опорой и поддержкой при возникновении трудной ситуации. Но преобладание «первичных» отношений не образует территориальной общности, в которой существуют «общественные отношения», предполагающие взаимную ответственность, обезличенные требования и обязательства, в том числе к институциональным акторам, деловое взаимодействие, качественную функционально-ролевую коммуникацию.

Полученные данные также выявили социальную проблему, которую мы определяем как «социальную аномию», возникающую в условиях социальной турбулентности. По мнению Э. Дюркгейма, данное состояние возникает «в момент общественной дезорганизации, будет ли она происходить в силу болезненного кризиса или, наоборот, в период благоприятных, но слишком внезапных социальных преобразований – общество оказывается временно неспособным проявлять нужное воздействие на человека» [5, с. 237].

Ответы респондентов, особенно сельских жителей, свидетельствуют о том, что происходит разрыв социальных связей. Так, 58,7 % сельских жителей при решении личных проблем надеются только на себя; даже в специализированных, институциональных отношениях, предполагающих профессиональные, клиентские связи, свойственные «общественным» отношениям, сельские жители и горожане выбрали вариант ответа «никто не помогает, решаю сам»: по экономическим вопросам так считают 42,5 % респондентов – горожан и 47,6 % респондентов – сельских жителей; по юридическим вопросам – 42,5 % и 49,7 %, соответственно; по медицинским вопросам – 41 %/41,9 %, соответственно. Полученные ответы свидетельствуют о новой реальности существования территориальных общностей, наметившемся разрыве социальных связей и появлении нового вида социальных отношений «индивидуально-общностного» как реакции на стремительные социальные изменения. Для глубокого анализа данного феномена необходима сравнительная эмпирика социальных связей в период общественной стабилизации и, безусловно, дальнейший мониторинг состояния территориальных общностей.

Также к показателям социального капитала территориальных общностей относятся различные формы и типы взаимодействий (на работе, в досуговой общественной деятельности), сетевые взаимодействия, Интернет-взаимодействия, а также частота таких взаимодействий (Таблица 2).

Таблица 2

Распределение ответов горожан и сельских жителей на вопрос: «Как часто Вы общаетесь с соседями, проживающими с Вами в одном подъезде, доме, дворе»? (%)

Варианты ответов	Горожане	Сельские жители
Почти каждый день	29,3	54,5
Примерно каждую неделю, но не каждый день	28,2	28,0
Примерно каждый месяц	13,4	4,8
Несколько раз в год, но не каждый месяц	10,5	3,9
Не каждый год	2,7	0,3
Не общаюсь с соседями вообще	11,7	4,5
Затрудняюсь ответить	4,3	3,9

Полученные эмпирические данные свидетельствуют, что 42,7 % опрошенных горожан охарактеризовали отношения с соседями по месту проживания, как «солидарности нет, но и не конфликтую», 46,6 % респондентов в городах Волгоградской области так оценивают отношения в целом в городской общности. При этом 29,3 % горожан общаются с соседями почти каждый день, 11,7 % респондентов не общаются вообще.

В сельской территориальной общности 51,5 % респондентов охарактеризовали социальные взаимодействия – «есть солидарность и частые взаимодействия», но при этом 38,9 % респондентов выбрали вариант, как и горожане, что с жителями сельского своего сельского поселения «солидарности нет, но и не конфликтуем», что, с одной стороны, свидетельствует об эволюции «общинных» отношений в общностные или «индивидуально-общностные» в совокупности с другими показателями и отчасти подтверждает гипотезу о сближении сельской и городской территориальной общности. С другой стороны, безусловно, частота взаимодействий сельских жителей интенсивнее почти в 2 раза: почти каждый день взаимодействуют со своими соседями 54,5 % опрошенных сельских жителей.

Показательными являются и социальные отношения с мигрантами, которых население сельских поселений определяет, как «чужих», а горожане – «другие»:

Чужие для меня – это, конечно, гастарбайтеры, вот эта рабочая сила, которые часто нелегально присутствует в поселке, у которых и цель временного присутствия для решения своих проблем, и они не участвуют в жизни нашего поселка как таковой. Они не заинтересованы в политической жизни, в улучшении ... непосредственно жизни. Вот, а кто «свои»? «Свои» – это сограждане, которые вокруг живут, это родственники, это коллеги, это семья (сельская жительница, Волгоградская область, 55 лет).

В конце концов, сейчас можно все-таки просто приехать, человек, которому нужно заниматься каким-то делом, ремеслом там, творчеством, может приехать в Москву, Санкт-Петербург, поселиться там как-то уж... Но своим не станет в общем, это другие, неместные. К ним так и относятся. (горожанин, Волгоград, 50 лет).

По данным опроса, проведенного в рамках реализации гранта, 28,5 % респондентов – горожан оценивают отношения с мигрантами как «нет солидарности, редкие взаимодействия», но 32,8 % сельских жителей выбрали вариант ответа как «солидарности нет, но и не конфликтуем». Следовательно, мы можем предположить, что отношения к мигрантам как «к другим» предполагают нейтральные и равнодушные отношения, а содержащие негативные коннотации в высказываниях сельских жителей – информантов, тем не менее, косвенно свидетельствуют и о более интенсивных взаимодействиях.

И еще один показатель социального капитала территориальных общностей является для нас значимым – это активность населения, готовность жителей городов /сельских поселений участвовать в территориальном, общественном самоуправлении, общественных мероприятиях, благоустройстве двора, поселка, улицы, в органах общественного управления (ТСЖ, ТОС); самоорганизация горожан, сельских жителей.

Мы выявили устойчивое мнение и горожан, и сельских жителей о том, что «сейчас все люди заняты своими проблемами, каждый сам по себе», – так считает 72,8 % опрошенных горожан и 59,9 % сельских жителей, участников опроса. Также мы констатируем снижение гражданской ответственности населения за происходящее, а также низкие показатели участия в жизни местного сообщества. Только 1,1 % опрошенных сельских жителей рассматривают «возможность принять участие в управлении своим сельским поселением», 0,5 % горожан-респондентов также выбрали данный вариант ответа; 81 % сельских жителей, принявших участие в опросе, не являются членами какой-либо общественной организации среди опрошенных горожан – 83,6 %. При этом 64,5 % респондентов в сельских поселениях «скорее согласны» и «полностью согласны» с высказыванием: «Для решения проблем нашего общества необходимо объединяться, в одиночку их не решишь», – так считают и 66 % горожан – респондентов. Достаточно высокий процент жителей считает, что они способны улучшить свою жизнь в городе / сельском поселении (Таблица 3).

Таблица 3

**Распределение ответов горожан и сельских жителей на вопрос: «Как Вы считаете, в какой степени улучшение Вашей жизни сегодня зависит»
(ответьте, пожалуйста, по каждой строке)? (%)**

Варианты ответов	Совсем не зависит		Пожалуй, не зависит		Не знаю, трудно сказать		Пожалуй, зависит		Полностью зависит	
	Горожане	Сельские жители	Горожане	Сельские жители	Горожане	Сельские жители	Горожане	Сельские жители	Горожане	Сельские жители
От Вас самих	8,9	7,5	8,7	7,2	8,9	14,2	24,9	32,5	48,5	38,6
От близких, родственников	16,7	12,3	14,6	16,6	16,5	20,8	43,7	42,5	8,5	7,8
От друзей, земляков	25,4	19,0	20,8	27,7	21,2	25,3	27	23,8	5,6	4,2
От начальника на работе	23,5	22,0	16,7	10,8	16,9	27,7	31,1	31,6	11,8	7,8
От районной, городской властей	15,5	13,3	12,2	10,0	19,6	20,2	32,4	38,4	20,2	18,1
От региональной власти	12,4	12,3	9,5	7,8	21,7	23,8	33,4	37,3	22,9	18,7
От федеральной власти	10,3	13,6	8,3	5,7	20	24,4	27	31,9	34,4	24,4

Как видим, 48,5 % горожан и 38,6 % сельских жителей, принявших участие в опросе, считают, что «улучшении жизни зависит от них, при этом суммарный процент тех, кто возлагает ответственность на местные/региональные и федеральные власти составляет 77,5 % горожан и 61,2 % сельских жителей, участников опроса. Главная роль, как видим, отводится в развитии территориальных общностей органам власти и управления. Подобное отношение к возможности участия в вопросах управления городом и сельской местностью, на наш взгляд, также свидетельствует об апатичном отношении членов территориальной общности как реакции на «социальную травму» в результате социальной турбулентности [19, с. 8].

Как видим, территориальные общности горожан и сельских жителей в пространственно-временном континууме Волгоградского региона (Россия), имеют достаточно низкий уровень социального капитала. Это обусловлено как внутренними, так и внешними факторами развития территории в условиях социальной турбулентности. Среди внешних факторов, влияющих на уровень социального капитала, мы выделяем экономический кризис, снижение уровня и качества жизни, растущую внешнюю и внутреннюю миграцию. К внутренним факторам, являющимися основными для сохранения территориальной общности, и, как показало исследование, рискогенными, мы относим социальную апатию, пассивность, инертность жителей, среднюю степень доверия к институциональным акторам и друг другу. Полученные данные частично подтвердили гипотезу о сближении территориальных общностей горожан и сельских жителей, потере традиционалистских, уникальных паттернов сельских жителей, нивелирование социального пространства региона из особенного, уникального («нечто») в обезличенное и унифицированное «ничто» [11], что свидетельствует о новой постоянно «ускользающей» социальной реальности территориальных общностей, нуждающейся в постоянном прогнозировании и мониторинге для ее понимания.

Социальный капитал является определяющим ресурсный потенциал территориальных общностей, обеспечивая прозрачность, повторяемость социальных практик, форм взаимодействий, социальных отношений, структурирующих территориальные общности. Это повышает взаимответственность горожан и сельских жителей и формирует доверительные взаимоотношения внутри сообщества. Расширение социальных связей, переход от «общинного» к «общностному» и «общественному» типу отношений, увеличение частоты взаимодействий не только с «первичными» группами, но и с соседями, другими горожанами, сельскими жителями, мигрантами, институциональными акторами обеспечивает воспроизводство социального капитала, способствует адаптации к социальной турбулентности, связанной с кризисными явлениями в экономике и политике, относительной стабилизации ситуации, хотя бы на личностном уровне, что приводит к формированию особых «индивидуально-общностных» отношений, но при этом к сохранению и развитию территориальных общностей.

Ресурсный потенциал территории, безусловно, зависит от ситуации неопределенности, или социальной турбулентности. Мы выявили, что пространственно-временной континуум современных городов и сельских поселений провинциального региона России, на примере Волгоградской области, характеризуется слабой социальной солидарностью и гражданской активностью, что оказывает влияние на качество жизни населения, и в целом на развитие территориальных общностей в условиях социальной турбулентности. Соответственно, необходимым условием развития территориальной общности горожан и сельских жителей должен стать процесс накопления и воспроизводства социального капитала, как на микро-, так и на макроуровне.

Социальные ресурсы территориальных общностей региона способны капитализироваться, конвертироваться, что является условиями эффективного управления территориями. Но социальные ресурсы горожан и сельских жителей в условиях социальной турбулентности имеют противоположный, противоречивый вектор убывания, дезэволюции, исчерпания, что связано с депрессивным развитием региона, снижением качества человеческого и социального капиталов. Как показало проведенное исследование, необходим дальнейший фундаментальный анализ трансформирующихся условий существования территориальных общностей для формирования новых моделей социальных связей и взаимодействий, влияющих на развитие территории.

Социальный капитал становится для территориальной общности основой для формирования устойчивой системы социальных связей и взаимодействий на межличностном, межгрупповом и общественном уровнях.

Дальнейшие исследования ресурсного потенциала территориальных общностей на основе разработанной методики позволят конкретизировать представления об условиях их существования, использовании, управлении временем и пространством, социальных капиталах горожан и сельских жителей как основных региональных общностях, об их интересах и поведении, содержании и интенсивности социальных отношений и взаимодействий, сходствах и различиях, что, возможно, приблизит нас к пониманию социальной реальности и даст информацию для прогнозирования и принятия социально обоснованных решений по консолидации территориальных общностей, где возможно сохранение ценностей и норм, формирование солидарности, позволяющих преодолеть социальную аномию.

Библиографический список

1. Бурдые П. Социология социального пространства / Пер. с фр., общ. ред. Н. А. Шматко. СПб.: Алетейя. М.: Ин-т эксперим. социологии: Алетейя, 2005. 288 с.

2. Бурдые П. Формы капитала // Экономическая социология. 2002. Т. 3. № 5.
3. Гидденс Э. Устроение общества: очерк теории структуризации. М.: Академический Проект. 2003. 528 с.
4. Дроздова Ю. А. Миграционные риски в полиэтничном регионе (на примере Волгоградской области) // Вестник ВолГУ. Серия 7. Философия. Социология и социальные технологии. 2016. № 6.
5. Дюркгейм Э. Самоубийство / Э. Дюркгейм. М.: Мысль, 1994. 399 с.
6. Ежевская Т. И. Ценности как важный психологический ресурс личности // Гуманитарный вектор. Серия Педагогика, психология. № 2. 2015.
7. Заславская Т. И. Современное российское общество: социальный механизм трансформации / Т. И. Заславская. М.: Дело. 2004. 400 с.
8. Зборовский Г. Е. Социальные общности и их временные характеристики // Известия Уральского федерального университета. Серия 1: Проблемы образования, науки и культуры. 2014. Том 23. № 1.
9. Зиммель Г. Эссе о чужаке / Пер. А. Ф. Филиппова // Социологическая теория: история, современность, перспективы. Альманах журнала «Социологическое обозрение». СПб.: Владимир Даль, 2008. С. 7–13.
10. Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. 2001. № 3.
11. Кравченко С. А. «Нормальная аномия»: производство ничто. – социологическая наука и социальная практика / С. А. Кравченко. 2015. № 3.
12. Лапин Н. И. Социально-экономическая и социокультурная модернизация регионов России // Социс. 2015. № 1.
13. Патнэм Р. Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 4.
14. Радаев В. В. Миллениалы: Как меняется российское общество. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. 224 с.
15. Рязанцев И. П., Завалишин А. Ю. Территориальное поведение россиян (историко-социологический анализ). Серия «Социологические технологии». М.: Гаудеамус, Академический Проект, 2006. 464 с.
16. Теннис Ф. Общность и общество // Социологический журнал. 1998. № 3–4.
17. Тихонова Н. Е. Ресурсный подход как новая теоретическая парадигма в стратификационных исследованиях // Экономическая социология. 2006. Т. 7. № 3.
18. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ; Ермак. 2004. 730 с.
19. Штомпка П. Социальные изменения как травма // Социологические исследования. 2001. № 1.
20. Ядов В. А. Современная теоретическая социология как концептуальная база исследования российских трансформаций: Курс лекций для студентов магистратуры по социологии. Изд. второе, исправл. и дополн. СПб.: Интерсоцис, 2009. 138 с.
21. Яницкий О. «Турбулентные времена» как проблема общества риска // Общественные науки и современность. 2011. № 6.
22. Barbieri P. Social Capital and Self-Employment. A Network Analysis Experiment and Several Considerations // International Sociology, December 2003, vol. 18 (4). P. 681–701.
23. Beck U., Giddens A., Lash S. 1994. Reflexive Modernization: Politics, Tradition & Aesthetics in the Modern Social Order. Cambridge: Polity Press, 228 p.
24. Lee Cuba, David M. A place to call home: identification with dwelling, community and region // The Sociological Quarterly, Vol. 34, No. 1 (Spring, 1993), pp. 111–131 Published by: Blackwell Publishing on behalf of the Midwest Sociological Society.

УДК 504.052

ББК 20.18

М. Ю. Болдина**УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ, ТЕХНИКО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ И БЫТОВЫЕ
ТЕХНОЛОГИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ, ПРИМЕНИМЫЕ
ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ЭКОЛОГИЯ»:
ОБЗОР, АНАЛИЗ И ОЦЕНКА**

Болдина Марина Юрьевна – кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии, общей и юридической психологии Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;
e-mail: boldina-my@ranepa.ru, koma34@mail.ru

Аннотация. Основной исследовательской проблемой, на решение которой направлена статья, является противоречие между достаточно высоким уровнем теоретической проработки приемов и способов эффективного ресурсопотребления и барьерами, возникающими в практике их внедрения. Автор приводит обзор технологий природопользования, которые могут быть применены для достижения целей национального проекта «Экология». В статье проанализированы как инновационные энвайронментальные технологии, так и традиционные способы бережного отношения к природным ресурсам в быту. Инновационные технологии автор предлагает классифицировать по целям внедрения, выделяя по этому основанию инновации, направленные на защиту окружающей среды, организационно-управленческие инновации, инновации, использование которых направлено на улучшение качества природной среды и экосистемные инновации. Различные инновации каждого типа оцениваются на предмет эффективности, своевременности и обоснованности внедрения. Рассматриваемые традиционные методы бережного природопользования анализируются автором с позиции совместимости с существующей культурой потребления как части общей экологической культуры населения. В статье обозначены факторы, определяющие возможность и вероятность применения природосберегающих технологий в быту. В заключение автор проводит сопоставление перспективных в России природоохранных инноваций с мировым уровнем, а также оценивает перспективы использования традиционных методов ресурсосбережения.

Ключевые слова: технологии природопользования, защита окружающей среды, национальный проект «Экология», экологический менеджмент, экологический аудит, энергетический менеджмент, альтернативная энергетика, поверхностно активные вещества, культура потребления, экологическая культура.

M. Y. Boldina**MANAGEMENT, TECHNICAL-TECHNOLOGICAL AND HOUSEHOLD
TECHNOLOGIES OF NATURE USE APPLIED FOR IMPLEMENTATION
OF THE NATIONAL PROJECT «ECOLOGY»:
REVIEW, ANALYSIS AND ASSESSMENT**

Marina Yu. Boldina – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor at the Department of Sociology, General and Legal Psychology of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPa; e-mail: boldina-my@ranepa.ru, koma34@mail.ru

Abstract. The main research problem, the solution of which the article is aimed at, is the contradiction between a sufficiently high level of theoretical elaboration of techniques and methods of effective resource consumption and the barriers that arise in the practice of their implementation. The author gives an overview of the technologies of nature Management that can be applied to achieve the goals of the national project «Ecology». The article analyzes both innovative environmental technologies and traditional ways of caring about natural resources in everyday life. The author proposes to classify innovative technologies according to the goals of implementation, highlighting on this basis innovations aimed at protecting the environment, organizational and managerial innovations, innovations, the use of which is aimed at improving the quality of the natural environment and ecosystem innovations. Different innovations of each type are assessed for effectiveness, timeliness and feasibility of implementation. Traditional methods of sustainable nature Management are analyzed from the point

of view of compatibility with the existing culture of consumption as part of the general ecological culture of the population. The article identifies the factors that determine the possibility and likelihood of using nature-saving technologies in everyday life. In conclusion, the author compares promising environmental innovations in Russia with the world level, and also assesses the prospects for using traditional methods of resource conservation.

Keywords: technology of nature Management, environmental protection, national project «Ecology», environmental Management, environmental audit, energy Management, alternative energy, surfactants, consumer culture, environmental culture.

На государственном уровне стратегическим вектором развития российского социума заявлен инновационный путь. Различные формы поддержки инновационных разработок, в том числе, в сфере природопользования, осуществляются на различных уровнях власти. Однако аспектам внедрения этих разработок уделено недостаточное внимание политиков, управленцев и ученых.

Инновационное развитие российской экономики обозначено как стратегическая цель экономической и социальной политики государства. Проводится мощная информационная и пропагандистская кампания, направленная на формирование и интериоризацию ценности инновации как компонента зарождающейся новой российской идеологии. Представление о том, что новое – это априорно хорошее, становится установкой теоретических изысканий ученых и практических действий политиков. И хотя пока рано говорить о том, что эти идеи нашли беспрекословный отклик в сознании широких масс, определенный интерес к нововведениям стал проявляться и в повседневных практиках (в основном, молодой части населения). Наиболее лояльно встречаются инновации, направленные на видимое улучшение качества жизни: средства связи, бытовая техника, технологии, позволяющие экономить финансовые ресурсы. В принципе, к таким инновациям относится значительная доля экологических инноваций, но лишь отчасти, поскольку, большинство таких инноваций обладает отложенным эффектом, то есть видимое улучшение качества жизни от их использования наступает не сразу. В этой связи, экологические инновации пользуются гораздо меньшей популярностью, в сравнении с другими технологиями. Тем не менее, о них следует говорить, поскольку перспектива их использования велика, и с каждым годом все возрастает ввиду физического и морального устаревания традиционных технологий.

Наряду с инновационными технологиями, не следует забывать о давно известных, но по-прежнему эффективных способах ресурсосбережения. Применимые на бытовом уровне они в значительной степени могут быть отнесены к традиционным методам. Имеется ввиду, что данные технологии в большинстве своем поддерживаются силой привычки и не требуют высоких наукоемких технологий.

Национальный проект «Экология» [10] в качестве приоритетных определяет следующие цели:

1. Эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов.
2. Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 процентов совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах.
3. Повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения.
4. Экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, и сохранение уникальных водных систем, включая озера Байкал и Телецкое.

5. Сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий.

6. Обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100 % к 2024 году.

Необходимо отметить, что указанные направления могут быть эффективно реализованы только в комплексе, поскольку целостность экосистемы не предполагает, например, чистого воздуха без чистой воды, или здоровых лесов на загрязненных коммунальными и промышленными отходами территориях.

Для реализации приоритетных направлений национального проекта «Экология» могут быть предложены как инновационные, так и традиционные способы природопользования и природосбережения, требующие разных финансовых затрат, и встречающих разное количество барьеров на пути их внедрения. В данной статье не представлены наилучшие доступные технологии, поскольку справочники по наилучшим доступным технологиям доступны широкому кругу заинтересованных лиц и являются серьезным подспорьем природопользователям, стремящимся отойти от морально устаревших, не эффективных технологий.

Классифицировать экологические инновации можно по различным основаниям. По цели внедрения [6] такие инновации можно подразделить на четыре группы. В каждой группе приведем по несколько примеров конкретных технологий.

I. Инновации, разрабатываемые для защиты окружающей среды. К этим технологиям относят инновации, направленные на минимизацию выбросов загрязняющих веществ в атмосферу; технологии очистки сточных вод; инновационные производственные процессы, снижающие антропогенную нагрузку на окружающую среду; инновации обращения с отходами, их утилизации, обезвреживания, размещения; энергоэффективные технологии, технологии снижения шумового загрязнения.

1. Создание замкнутых технологических циклов с полным использованием сырья и отходов (требуется установка дополнительного оборудования на действующих предприятиях).

2. Утилизация сероводорода, образующегося при добыче природного газа, производство из него серы (требуется минимальная реконструкция действующих станций (добавляется резервуар воды и осадительная камера)).

II. Организационно-управленческие инновации. К ним относятся управленческие решения, направленные на предотвращение загрязнения окружающей среды, мероприятия по недопущению экологического ущерба.:

1. Экологический менеджмент. Под экологическим менеджментом (Environmental Management) понимают управление природоохранной и природопользовательской деятельностью [4]. В данном определении акцент делается именно на управленческий аспект. Это уточнение важно, так как под природоохранной деятельностью чаще подразумевают внедрение и использование специализированных технологических процессов и оборудования. Экологический менеджмент включает:

- правовой и экономический механизмы охраны природы;
- систему государственных и региональных органов управления;
- деятельность руководителей и специалистов предприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов [4].

Очевидно, предприятие может быть заинтересовано в применении экологического менеджмента, только если он способствует достижению определенной цели. Такой целью в данном случае выступает сокращение (возможно, в долгосрочной перспективе) экономических

издержек и рост конкурентоспособности продукции. Для эффективного достижения поставленной цели недостаточно проведения эпизодических или периодических мероприятий. Управление природоохранной деятельностью должно быть системным. Системный подход позволяет также решить проблему контроля качества проводимых мероприятий и оценки их результативности. Достичь определенных экологических и экономических целей организациям с элементами эффективной системы экологического менеджмента, которая может учитывать другие требования менеджмента, дают возможность Международные стандарты по экологическому менеджменту.

2. Экологический аудит – это систематический документально оформленный процесс проверки объективно получаемых и оцениваемых аудиторских данных для определения соответствия критериям аудита определенных видов экологической деятельности, событий, условий, систем административного управления или информации об этих объектах, а также сообщение результатов, полученных в ходе этого процесса, клиенту (заказчику). Периодичность внутреннего аудита предприятие устанавливает самостоятельно. По отдельным элементам СЭМ рекомендуется проводить аудиторскую проверку не менее одного раза в год. Полная проверка всех элементов и подразделений системы должна производиться раз в 3 года [12].

3. Энергетический менеджмент представляет собой систему управленческих методов, направленных на повышение энергетической эффективности предприятия [2]. Составляющими энергетического менеджмента являются организационный, мотивационный, информационный, маркетинговый, инвестиционный аспекты [13]. Основная задача энергетического менеджмента состоит в управлении мероприятиями организационного, технического и финансово-экономического характера для рационального расходования топливно-энергетический ресурсов и повышения эффективности потребления энергии при минимизации экологического вреда [3].

III. Экологичные продукты и услуги, использование которых направлено на улучшение качества природной среды. В данную группу входят инновационные технологии проектирования и строительства зданий и сооружений, современные теплоизоляционные материалы, инновационные экологически чистые продукты питания, услуги по утилизации и обезвреживанию отходов, экологический консалтинг, лабораторные исследования.

1. Производство твердого биотоплива (топливных брикетов) из остатков растений с сельскохозяйственных полей (необходимо строительство перерабатывающего завода или установка и запуск оборудования на действующем предприятии по переработке сельскохозяйственной продукции, срок окупаемости от 1,5 лет).

2. Производство биотоплива из бытовых отходов (необходимо строительство перерабатывающего завода и внедрение на бытовом уровне культуры селективного сбора отходов).

3. Использование новых конструкционных материалов в строительстве: стеклопластики, винилпласт листовой, органическое стекло и другие.

4. Инженерная защита территорий, зданий, сооружений: комплекс мероприятий по защите объектов от неблагоприятных геологических и экологических факторов и их последствий.

IV. Экосистемные инновации. К этим инновациям относятся альтернативные технологии производства, биологическое сельское хозяйство, экологическая культура и более экологически безопасная культура потребления, альтернативные источники энергии.

1. Фотоэлектрические станции. Они представляют собой установки, использующие эффект прямого преобразования солнечной энергии в электрическую энергию. Солнечные фотоэлектрические станции состоят из большого числа отдельных солнечных батарей, мощность которых может быть различна [5].

2. Тепловые насосы. Данная технология направлена на решение вопроса тепло- и холодоснабжения жилых зданий и объектов инфраструктуры. За счет использования «низкопотенциального тепла» тепловые насосы позволяют достигнуть 200–250 % коэффициента использования топлива (газа). Использование тепловых насосов климатически оправдано в южных районах с продолжительным периодом «весна – лето – осень» (9–10 месяцев) со средней температурой воздуха порядка $+ (15-20)^{\circ}\text{C}$ и коротким зимним периодом (не более 2–3 месяцев) со средней температурой воздуха порядка $+5^{\circ}\text{C}$. Традиционные технологии тепло- и холодоснабжения жилых комплексов и объектов курортной инфраструктуры в южных районах предполагают строительство котельной и холодильной машины. Применение теплового насоса с реверсивным рабочим циклом отменяет необходимость строительства традиционной системы (котельная + холодильная машина), достаточно построить систему теплонасосной установки. Это значительно сокращает капитальные затраты при строительстве и постоянные издержки при эксплуатации этой системы [8].

3. Электромобиль представляет собой транспортное средство, оборудованное электрическим мотором. К основным достоинствам современных электромобилей можно отнести отсутствие вредных выбросов в атмосферу в месте их непосредственного функционирования (при том, что автомобильный транспорт создает около 60 % выбросов загрязняющих атмосферу веществ). Немаловажным преимуществом электромобилей является низкая взрыво- и пожароопасность. В эксплуатации электрокар потребляет более дешевую, по сравнению с бензином, электроэнергию. Электрокар комфортен в использовании за счет минимального уровня шума и плавного хода. Массовый переход на электромобили мог бы способствовать решению проблемы суточного провала потребления энергии, благодаря ночной подзарядке аккумуляторов. Вместе с тем, электромобили имеют серьезные недостатки. Главной проблемой является то, что стоимость электромобиля примерно на 1 млн. рублей превышает стоимость аналогичного по характеристикам автомобиля с двигателем внутреннего сгорания. Низкое качество аккумуляторов не позволяет электромобилям конкурировать с автомобилями по основным эксплуатационным характеристикам. Значительная доля энергии тратится на кондиционирование, навигатор, музыку в салоне. Время зарядки аккумуляторов от квартирных розеток составляет 4–8 часов. В России отсутствует специализированная сеть подзарядки аккумуляторов. В условиях низких температур существенно сокращается емкость используемых в электрокарах батарей.

4. Ветрогенератор – это устройство, преобразующее энергию ветра сначала в кинетическую энергию вращения лопастей, а затем – в электроэнергию. Основным достоинством ветрогенераторов является использование общедоступного возобновляемого ресурса. Также они не выделяют в атмосферу загрязняющих веществ и парниковых газов. Однако использование ветровых электростанций создают экологические проблемы другого рода: они создают низкочастотные звуки, которые могут негативно сказываться на самочувствии людей и животных, о лопасти ветрогенераторов разбиваются птицы и летучие мыши, строительство ветровой электростанции требует изъятия из оборота значительных земельных площадей. Кроме того, стоимость оборудования в России по-прежнему высока, а перебои в поставке электричества из-за непостоянства ветра требуют наличия резервных источников энергии.

5. Адаптивное контурное земледелие – сбалансированный севооборот с минимальной обработкой почвы.

Перечисленные инновационные технологии, по большей части, ориентированы на крупных природопользователей. Традиционные же методы природосбережения могут быть применены в каждом домохозяйстве без значительных финансовых затрат. Первейшим традиционным правилом ресурсосберегающего поведения является необходимость следить за исправностью сантехники. В частности специалисты утверждают, что неисправная прокладка в кране может приводить к потерям воды в объемах до 200 литров в сутки, а подтекающий смывной бачок может обеспечить до 95 % потерь воды [11].

Традиционные методы экономии электроэнергии опираются на различные факторы, среди которых:

Дисциплина: данное правило предполагает обязательное выключение освещения, когда оно не требуется, отключения от сети неиспользуемых электроприборов (телевизоров, музыкальных центров, компьютеров). Особенно актуально это правило для пользования компьютерами, поскольку повсеместное увлечение «спящим режимом», в том числе в ночное время, значительно увеличивает энергетическую нагрузку.

Увеличение светопроходимости в помещениях. Если основное требование в реализации данного правила, состоящее в увеличении площади остекления, достаточно трудно реализовать в уже построенном здании, то такие меры, как поддержание в чистоте оконных стекол, ограничение в использовании оконного текстиля и жалюзи вполне может увеличить продолжительность времени комфортного нахождения в помещении без включения осветительных приборов в течение суток [9].

Увеличение светоотражения в помещении. Для достижения этого эффекта достаточно отдавать предпочтение светлым тонам в интерьере: светлые стены, потолок, мебель, избегание перегруженности пространства.

Рациональное и бережное обращение с электроприборами. К примеру, необходимо своевременно удалять накипь в электрочайнике, не оставлять кофеварку в режиме подогрева на долгое время. Правильное использование посуды на электроплитах: диаметр дна кастрюли должен соответствовать диаметру конфорки или быть немного больше. Аналогичное использование посуды на газовых плитах соответственно позволяет экономить природный газ. Использование стиральной и посудомоечной машины в режиме оптимальной загрузки позволяет экономить как электроэнергию, так и воду. Если не пересушивать белье, то можно достичь экономии электроэнергии при глажке. Размещение холодильника в самом прохладном месте кухни (и, конечно, вне теплого пола) позволяет не только экономить электричество, но и продлить срок службы самого прибора [14].

Значительная часть традиционных методов природосбережения основана на формировании экологической культуры населения в различных ее проявлениях экологического сознания и деятельности.

Одним из аспектов негативного повседневного воздействия на окружающую природную среду является использование в быту химических моющих и чистящих средств, в результате которого в канализацию попадает большое количество хлорсодержащих и поверхностно активных веществ. В условиях обострения проблемы качества пресной питьевой воды, вопрос загрязнения воды моющими средствами стоит очень остро. Рекомендации по снижению указанного воздействия связаны с высоким уровнем экологической ответственности, поскольку значительно сокращают привычный уровень комфорта. В частности, предлагается вернуться к использованию пищевой соды и горчицы в качестве чистящих и моющих средств. Подобные

меры могут быть продиктованы и стремлением к сохранению здоровья, так как современные химические моющие средства не до конца смываются водой, оставаясь на посуде и попадая в организм с пищей.

Другой деятельностный аспект экологической культуры состоит в культуре потребления. Современная культура потребления превращается в культ, потребление является избыточным. Приобретается гораздо больше продуктов, чем есть возможность потребить до истечения его срока годности. Покупка одежды в стиле «шопполизм» предполагает стихийное приобретение товаров, которым часто так и не суждено быть надетыми. Статусное потребление, особенно в России, зачастую носит иррациональный характер: люди отказывают себе в необходимом ради покупки последней модели iPhone. Рекомендации по формированию культуры умеренного потребления просты в идее, но сложны в реализации. Например, предлагается расплачиваться в продуктовых магазинах и супермаркетах только наличными, при этом иметь при себе ограниченную заранее определенную сумму денег. Лицам с высоким доходом рекомендуется не реагировать на промоакции и распродажи, а лицам с более скромным доходом – приурочивать масштабные покупки к сезонам распродаж, но только по заранее составленному списку необходимых покупок.

Еще одним направлением формирования экологически полезных привычек является практика сбора и сдачи макулатуры и раздельного сбора отходов. При этом особое внимание заслуживает обращение с отходами первого класса опасности (в частности, ртутьсодержащие лампы и градусники) и второго класса опасности (щелочные батарейки). К сожалению, во многих городах российской провинции отсутствуют общеизвестные пункты приема таких отходов, но экологическая ответственность требует активных действий в этом направлении, вплоть до платных пунктов приема.

Наиболее очевидным проявлением экологической культуры является недопущение распространения загрязнений в окружающей человека природно-антропогенной среде. Загрязнителем считается любое вещество не на своем месте. Уровень опасности различных загрязняющих веществ неодинаков. Высокий уровень экологической культуры является составляющей высокого уровня общей культуры и предполагает недопущение никаких видов загрязнений. Более того, высокая экологическая культура не ограничивается недопущением, она ориентирована на активную деятельность по исправлению и улучшению ситуации, например, в рамках субботников, все чаще воспринимающихся сегодня (исходя из результатов наших исследований) как пережитки советской эпохи и форма внеэкономического принуждения к труду.

Подводя итоги описания инноваций, можно сделать два основных вывода:

1. Теоретическая проработка инновационных технологий природопользования в России сопоставима с мировым уровнем: приоритет энергосбережения и энергоэффективности, развитие альтернативных источников энергии, разработка малоотходных и безотходных технологий, разработка систем типа «энергосберегающий дом», «пассивный дом» и так далее.

2. Практика внедрения инновационных технологий природопользования в России носит «догоняющий» характер. Так в России производство биотоплива из остающихся на полях после уборки частей растений считается прогрессивной технологией, проекты внедрения которой находятся, в основном, на стадии разработки. В США подобная технология внедрена, производство этилового спирта из кукурузы и целлюлозы имеет промышленные масштабы. Более того, новейшие исследования уже ставят под вопрос безопасность такого способа про-

изводства биотоплива, поскольку удаление растительных остатков с полей может генерировать дополнительные выбросы углекислого газа в атмосферу, усиливать эрозию почв и способствовать возникновению парникового эффекта. В США существует географическая специализация штатов по использованию энергии солнца, ветра, геотермальных источников. В Японии солнечными батареями оснащаются жилые дома. В России широкое применение альтернативной энергии затруднено завышенной стоимостью производящего его оборудования. Стоимость установки, запуска и обслуживания такого оборудования в течение срока его эксплуатации в разы превышает стоимость производимой им энергии за это период. Энергия солнца и ветра используется, главным образом, в случае невозможности подключения к централизованным электросетям. В Индии, Марокко, ЮАР в таких случаях применяется фотоэлектрика, разработки которой в России находятся в зачаточном состоянии. В Германии распространенным способом энергосбережения является энергоэффективное проектирование зданий, использование новых конструкционных материалов, новые подходы к теплоизоляции. В России снижения энергопотребления пытаются достичь уже в процессе эксплуатации построенного по традиционным технологиям здания.

В отличие от инновационных, традиционные методы природосбережения доступны каждому природопользователю и способны внести свой посильный вклад в сохранение стабильности окружающей человека природно-антропогенной среды. Задачами государства здесь является создание информационной поддержки населения, создание условий для реализации населением экологических инициатив (например, организация раздельного сбора отходов), а также социальная реклама необходимости экологически ответственного повседневного поведения.

Библиографический список

1. Семенов В. Г. Концепция использования электромобилей в крупных городах // Энергосовет. 2011. № 5 (18): URL: http://www.energsovet.ru/bul_stat.php?idd=212 (дата обращения 12.08.2020).
2. Бегалов В. А. Энергетический менеджмент – основа для реализации энергосервисных контрактов / Портал-энерго: Эффективное энергосбережение. URL: <http://portal-energo.ru/articles/details/id/400> (дата обращения 12.08.2020).
3. Ганжа В. Основы эффективного использования энергоресурсов: теория и практика энергосбережения. Минск: «Белорусская наука». 2007. 235 с.
4. Глоссарий.ru: Экологический менеджмент Словарь МультиЛекс // http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?Rdquurjo,lxqor!sltlkmsltu (дата обращения 12.08.2020).
5. Григораш О. В., Евтушенко И. В., Попучиева М. А. Классификация и основные способы построения солнечных электростанций // Научный журнал КубГАУ – Scientific Journal of KubSAU. 2016. № 124.
6. Егорова Н. И., Митякова О. И. Экологические инновации и устойчивое развитие // Труды Нижегородского государственного технического университета им. Р. Е. Алексеева, 2015. № 3 (110).
7. Литвинова А. Основы ветроэнергетики. Как работает ветрогенератор? / Экологическая грамотность. URL: <http://nature-time.ru/2014/09/kak-rabotaet-vetrogenerator/> (дата обращения 17.08.2020).
8. Малкин В. А. Тепловые насосы большой мощности на юге России // Энергосовет. 2016. № 2 (44). URL: http://www.energsovet.ru/bul_stat.php?idd=601 (дата обращения 10.08.2020).
9. Методы энергосбережения / Новости энергетики. URL: <http://novostienergetiki.ru/metody-energoberezheniya/> (дата обращения 12.08.2020).
10. Паспорт Национального проекта «Экология». URL: http://www.mnr.gov.ru/activity/directions/natsionalnyy_proekt_ekologiya/ (дата обращения 10.08.2020).

11. Рыбинская И. Из-за неисправной прокладки в кране в канализацию может утекать до 200 литров воды в день // Факты, 2014. URL: <http://fakty.ua/188041-napolnyaya-vannu-napolovinu-my-rashoduem-200-litrov-vody> (дата обращения 08.08.2020).
12. Системы экологического менеджмента // <http://www.nestor.minsk.by/sn/2001/48/sn14812.html> (дата обращения 09.08.2020).
13. Энергетический менеджмент: учебное пособие / Владимирский государственный университет имени А. Г. и Н. Г. Столетовых. Владимир: Изд-во ВлГУ, 2014. 85 с. URL: http://www.vlsu.ru/fileadmin/Kadry_dlja_regiona/14/14/14-2-3/14-2-3-02_2014_Energ_menedzhment_ucheb_posobie_.pdf (дата обращения 03.08.2020).
14. Энергосберегающие технологии и способы энергосбережения. Справка / РИА Новости, 2008. URL: <https://ria.ru/eco/20081205/156573930.html> (дата обращения 07.08.2020).

ЭКОНОМИКА

ECONOMICS

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

BUDGETARY POLICY

УДК 336.132.11

ББК 65.261.7

И. В. Максимова, Е. Н. Малышева

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ ПО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПРОГРАММЕ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ» НА ОСНОВЕ РАЗВИТИЯ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫХ СВЯЗЕЙ

Максимова Ирина Васильевна – доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и финансов Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;

e-mail: maksimova_irina_2017@mail.ru

Малышева Елена Николаевна – кандидат экономических наук, декан экономического факультета Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;

e-mail: decanatec@vlgr.ranepa.ru

Аннотация. Цель исследования заключалась в обосновании направлений в развитии междисциплинарных связей в управлении общественными финансами для выработки практических рекомендаций по расширению и углублению изучения вопросов цифровизации в модуле образовательной программы государственного и муниципального управления. Методами исследования выступали: анализ, включая контент-анализ, синтез, индуктивное обобщение. Основным результатом проведенного исследования выступает тезис о необходимости развития цифровизации в обучении студентов по образовательной программе государственного и муниципального управления. В статье обосновывается необходимость развития цифровизации в процессе подготовки студентов в рамках междисциплинарных связей при изучении дисциплины «Государственные и муниципальные финансы» и дисциплины «Информационные технологии в управлении» по направлению подготовки студентов по специальности 38.03.04 Государственное и муниципальное управление.

Ключевые слова: цифровизация, цифровизация государственных финансов, цифровизация инициативного бюджетирования, цифровизация в междисциплинарных исследованиях, цифровизация и инструменты маркетинга территорий.

I. V. Maksimova, E. N. Malysheva

IMPROVING THE ECONOMIC TRAINING OF SPECIALISTS IN THE EDUCATIONAL PROGRAM «STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION» BASED ON THE DEVELOPMENT OF INTERDISCIPLINARY TIES

Irina V. Maksimova – Doctor of Economics, Professor, Department of Economics and Finance of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA; e-mail: maksimova_irina_2017@mail.ru

Elena N. Malysheva – PhD in Economics, Dean of the faculty of Economics of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA; e-mail: decanatec@vlgr.ranepa.ru

Abstract. The purpose of the study was to justify the directions in the development of interdisciplinary ties in public finance Management to develop practical recommendations for expanding and deepening the study of digitalization in the module of the educational program of State and municipal government. The research methods were: analysis, including content analysis, synthesis, inductive generalization. The main result of the study is the thesis of the need for the development of digitalization in teaching students in the educational program of State and municipal government. The digitalization and democratization of the State and municipal government processes pose new challenges to improve the student learning process. The article substantiates the need for the development of digitalization in the process of preparing students for interdisciplinary relations in the study of the discipline «State and Municipal Finance» and the discipline «Information Technologies in Management» in training students in department 38.03.04 State and municipal administration.

Keywords: Digitalization, digitalization of public finance, digitalization of proactive budgeting, digitalization in interdisciplinary research, digitalization and territorial marketing tools.

В научной литературе междисциплинарности в обучении уделяется сейчас большое внимание. Привлечение внимания объясняется значением междисциплинарных связей в научных изысканиях, возможностью получить новые знания на основе взаимосвязей в различных областях. Исследователи междисциплинарных связей отмечают их широкое распространение в самых разных областях научных знаний. Дж. Д. Бреввер рассматривает наличие таких связей в политике: «Междисциплинарность – не единственное преимущество, вытекающее из этого нового подхода к концептуальному полю в мирных процессах. Есть практические политические выгоды... Политические авторы вели переговоры о поселениях, они занимали новые структуры управления и контролировали новые институты, и они либо одобряли, либо разрушали их, принимая политические решения о том, следует ли отменить или придерживаться его» [20, с. 460–461]. А. Грибб исследует взаимосвязи в философии и этике: «Я предположил, что существует важное место для междисциплинарности в прикладной этике и для более широкого понятия прикладной моральной философии. Однако, независимо от достоинств этого предложения, нет никаких сомнений в том, что дисциплины вне моральной философии – независимо от того, интегрированы они в нее или нет-могут внести существенный вклад в прикладную этику» [14]. М. Фишер-Ковальски выделяет общественную экологию в отдельный блок междисциплинарных знаний: «Междисциплинарные подходы часто нуждаются в применении по фундаментальным причинам, чтобы сломать привычную узость внутриотраслевой работы в области знаний и бросить вызов укоренившимся, связанным с дисциплиной способам мышления, которые могут привести как к окклюзии, так и к инсайту» [17]. Роберт Кларк, Говард Дж. Федерофф отмечают значение междисциплинар-

ных связей с точки зрения понимания результатов медицинских исследований: «Междисциплинарные исследования были признаны эффективным средством для решения вопросов, требующих решения во множестве различных дисциплин. Большая часть современных трансляционных исследований попадает в эту категорию, поскольку исследователи, чаще всего обладающие базовым и клиническим опытом, сотрудничают, чтобы привести наблюдения из лаборатории в клиническое применение» [13]. Сьюзен Майбург, Анна Мария Таммаро обращает внимание на значение цифровизации в библиотечном деле: «Понятие междисциплинарности является еще одним важным понятием для цифровых библиотекарей. Как предполагается, они требуют технических знаний, а также понимания того, как создаются, передаются и понимаются знания. Обучение для цифровых библиотекарей должно опираться на отдельные аспекты ряда различных дисциплин» [16]. Дастин Б. Гарлиц, Ханс-Герберт Кеглер исследуют феномен междисциплинарных связей в музыке: «Возвышение Адорно и подъем Франкфуртской школы к общественной известности ... Адорно продолжал проводить междисциплинарные исследования в Соединенных Штатах после публикации «диалектики просвещения». Его философия Новой музыки была опубликована в 1949 году, и он также сосредоточился на социологии музыки в тот период времени» [7].

Можно привести сотни других примеров междисциплинарных связей. Не является исключением наука экономика. Наиболее известными изысканиями выступает здесь концепция поведенческой экономики автора Ричард Х. Талер [25, с. 22]. Ричард Х. Талер является лауреатом Нобелевской премии по экономическим наукам за 2017 год за его вклад в поведенческую экономику. Талер изучает поведенческую экономику и финансы, а также психологию принятия решений, которая лежит в разрыве между экономикой и психологией. Он исследует последствия ослабления стандартного экономического предположения о том, что все в экономике рациональны и эгоистичны, вместо того, чтобы рассматривать возможность того, что некоторые агенты в экономике иногда являются людьми [26]. Известны также исследования в области социальной экономики, экономической политики, экономической географии, математической экономики, экономической статистики. Среди актуальных направлений выступает изучение взаимосвязи теории управления государственными финансами и цифровизации в контексте бюджетирования на основе участия. В увязке со сферой общественных финансов цифровую экономику, по мнению К. И. Галыниса и Ж. Б. Тумунбаяровой, целесообразно понимать «...как систему экономических отношений, основанную на новых методах генерирования, обработки, хранения, передачи данных, а также цифровых компьютерных технологиях, которые необходимы для разработки и реализации финансовых прогнозов, планов и программ государства, а также проведения мониторинга и организации государственного финансового контроля в административно-территориальных образованиях. Масштабы проводимой работы по цифровизации общественных финансов можно представить, принимая в расчет пространственные границы и сложившийся порядок управления финансами с учетом особенностей административно-территориального деления Российской Федерации» [6]. Несмотря на многочисленные публикации по всему миру, например, Б. Рейтера, С. Гонсалвеша, А. Н. Шаповалова, Н. В. Гаврилова, М. Ледвита, Ю. Шпингета, Дж. Фридмана [2, 29, 8, 15, 21, 27], до настоящего времени еще нельзя говорить о полной проработке отдельных вопросов организации инициативного бюджетирования как технологии управления. Кроме того, развитие практики цифровизации общественных финансов и инициативного бюджетирования в РФ имеет свои особенности, что требует специального изучения.

Цель настоящего исследования – обоснование направлений в развитии междисциплинарных связей в управлении общественными финансами для выработки практических рекомендаций по расширению и углублению изучения вопросов цифровизации в модуле образовательной программы государственного и муниципального управления.

Для выделения факторов и условий, влияющих на развитие инициативного бюджетирования в РФ, использовался контент-анализ обзоров Министерства финансов РФ. В процессе обоснования направлений междисциплинарных связей для более успешного развития практики инициативного бюджетирования в РФ применялись методы анализа, синтеза и индуктивного обобщения материалов научных изысканий российских и зарубежных авторов.

Согласно документам Всемирного банка реконструкции и развития: «Партисипативное бюджетирование – это процесс принятия решений, посредством которого граждане обдумывают и обсуждают распределение государственных ресурсов. Программы партисипативного бюджетирования реализуются по просьбе правительств, граждан, неправительственных организаций (НПО) и организаций гражданского общества, чтобы позволить гражданам играть непосредственную роль в принятии решений о том, как и где следует расходовать ресурсы. Эти программы создают возможности для привлечения, обучения и расширения прав и возможностей граждан, что может способствовать формированию более динамичного гражданского общества. Партисипативное бюджетирование также способствует повышению прозрачности, что потенциально может снизить неэффективность правительства и коррупцию. Поскольку большинство участвующих граждан имеют низкие доходы и низкий уровень формального образования, партисипативное бюджетирование предоставляет гражданам из исторически изолированных групп возможность сделать выбор, который повлияет на то, как действует их правительство. Проще говоря, программы партисипативного бюджетирования предоставляют бедным и исторически изолированным гражданам доступ к важным местам принятия решений. Бюджетирование на основе широкого участия заслуживает внимания, поскольку оно направлено на удовлетворение двух различных, но взаимосвязанных потребностей: повышение эффективности работы государства и повышение качества демократии. Она помогает улучшить работу государства с помощью ряда институциональных правил, которые ограничивают и ограничивают прерогативы муниципального управления, создавая при этом более широкие возможности для участия граждан в обсуждении государственной политики. Она способствует повышению качества демократии путем поощрения прямого участия граждан в открытых и публичных дебатах, что способствует повышению их знаний о государственных делах» [3]. Если в 2010 г. количество практик инициативного бюджетирования в мире насчитывало от 795 до 1470, то в 2018 г. – от 7059 до 7671, из них в Европе – 3452, в Латинской Америке и на Карибах – от 2438 до 2700, в Азии – от 734 до 875, в Африке – от 350 до 400, в Северной Америке – от 75 до 80 (Диас Н., Юлио С., 2018) [9, с. 411; 30].

В России инициативное бюджетирование развито меньше, чем за рубежом. Первые практики его реализации в нашей стране начались в 2007 г. с проекта Всемирного банка «Программа поддержки местных инициатив» [30]. Сегодня уже 75 субъектов РФ практикуют инициативное бюджетирование в распределении общественных финансов. Под инициативным бюджетированием в РФ понимается совокупность действий по реализации механизма и процедур участия граждан в бюджетных решениях, определенная особым порядком и закрепленная в нормативной правовой и методической документации субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Критериям инициативного бюджетирования в РФ выступают [10]:

- ✓ непосредственное участие граждан в инициировании проектов;
- ✓ участие граждан в обсуждении и определении приоритетов выдвинутых предложений;

- ✓ конкурсный характер отбора выдвинутых проектов;
- ✓ возможность участия граждан в реализации отобранных проектов;
- ✓ открытый публичный характер процедур и общественный контроль за реализацией

проектов.

В настоящее время в РФ инициативное бюджетирование реализуется в проектах двух типов. Проекты первого типа – проекты экстра-бюджетирования, которые представляют собой примеры конкурсного получения субсидий из региональных бюджетов на решение проблем, выбранных местными сообществами в качестве приоритетных. Условием субсидирования проектов является участие заинтересованных граждан и юридических лиц в совместном финансировании. Проекты экстра-бюджетирования приобрели популярность в ряде российских регионов и реализуются в сходных версиях под названиями «Народный бюджет», «Народный проект», «Народная инициатива» и др. Экстра-бюджетирование по методике Всемирного банка осуществляются также в ряде пилотных регионов под названием «Проект поддержки местных инициатив». Для проектов второго типа, получивших в последние тридцать лет широкое распространение в мировой практике, граждане не софинансируют проект, но участвуют в распределении части местных бюджетов и тесно взаимодействуют с местными администрациями в течение бюджетного цикла. В российской практике пилотные проекты инициативного бюджетирования реализуются под названиями «Я планирую бюджет», «Народный бюджет» и др. [18].

Несмотря на ограниченное количество практик инициативного бюджетирования в РФ, преимущества его использования сегодня очевидны – это демократизация управления общественными финансами и более эффективное расходование бюджетных средств, получение более высокого результата при меньших затратах. В то же время, по мнению многочисленных исследователей, практика инициативного бюджетирования в РФ требует не только дальнейшего развития, но и совершенствования. Например, В. А. Федосов, В. В. Богатченко отмечают: «Партисипативное бюджетирование является одной из наиболее активно развивающихся форм участия общественности в бюджетном процессе. Практики партисипативного бюджетирования, реализуемые в Российской Федерации, существенно отличаются друг от друга, что говорит о необходимости дальнейшего изучения их финансового механизма» [28, с. 121–122].

В работе Н. Ш. Розе: «Проанализированы результаты социологического опроса, охватившего 38,2 % глав администраций сельских и городских поселений Республики Башкортостан. В ходе исследования были рассмотрены задачи анализа подготовки конкурсной документации и работы с населением в рамках участия в конкурсном отборе проектов развития коммунальной инфраструктуры на основе местных инициатив в муниципальных районах республики. В результате выявлены основные проблемы и трудности участия в конкурсном отборе проектов развития государственной инфраструктуры на основе местных инициатив» [23, с. 39–44].

В исследовании инициативного бюджетирования в РФ В. Вагина и Н. Шаповаловой анализируются данные за 2016–2017 гг. По результатам исследования они создают типологию практик субъектов Российской Федерации в контексте применяемых механизмов участия граждан, выявляют наиболее популярные типы проектов общественной инфраструктуры, выбранные гражданами. Основным результатом исследования выступают проблемы, связанные с мониторингом инициативного бюджетирования. В частности, авторы отмечают невозможность проверить реальное участие граждан с помощью кабинетных методов исследования и развитие цифровизации [5, с. 111–112].

В работе Е. А. Захарчука, А. А. Некрасова, А. Ф. Пасынкова сделан вывод о том, что инициативное бюджетирование в Российской Федерации существенно отличается по форме

от международных инициатив. Основным отличием является требование к населению и бизнесу софинансировать проекты. Исследователями инициативного бюджетирования были предложены рекомендации для постепенного перехода от российского опыта участия граждан и предприятий в софинансировании бюджета к международным стандартам, в том числе: разработка методологии оценки социально-экономической эффективности проекта и предоставление налоговых льгот [11, с. 128–129].

Можно привести и другие примеры исследований инициативного бюджетирования в РФ, где отмечается необходимость его совершенствования.

Контент-анализ материалов Министерства финансов РФ позволяет заключить, что инициативное бюджетирование сейчас включает в себя, в основном, практики, реализованные в форме региональных программ грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, в рамках Федеральной целевой программы Минсельхоза России «Устойчивое развитие сельских территорий», а также в форме региональных программ формирования комфортной городской среды, в рамках федерального проекта Минстроя России «Формирование комфортной городской среды». Для данного типа практик характерна узкая типология проектов, ограниченная тремя типами проектов в федеральных целевых программах (детские и спортивные площадки, места памяти и поддержка культурных традиций) и двумя типами проектов в приоритетном проекте (благоустройство дворов и общественных территорий). Вторая отличительная особенность практик этого типа в том, что основным источником финансирования проектов являются субсидии из федерального бюджета. Следующий значительный сегмент практик представлен региональными и муниципальными программами поддержки территориального общественного самоуправления, и социально ориентированными некоммерческими организациями. Такие практики обеспечивают возможность решения более широкого круга проблем, что характерно для практик инициативного бюджетирования. Однако чаще всего проекты территориального общественного самоуправления имеют существенные ограничения по стоимости и, как правило, предназначены для узких целевых групп пользователей. К отдельному типу практик можно отнести механизм «депутатских наказов», или вовлечения граждан в управление городом, основанных на интернет-решениях» [10].

В докладах «О лучшей практике инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях» Министерства финансов РФ за 2018–2019 гг. отмечается, что важной составляющей инициативного бюджетирования является обеспечение возможности участия широкого круга граждан в выдвижении идей, обсуждении и выборе проектов, разных формах голосования и конкурсного отбора проектов. Как правило, это обеспечивается через различные очные и заочные механизмы. Самым распространенным механизмом сбора идей от граждан в практиках инициативного бюджетирования являются собрания граждан, где происходит выдвижение идей, обсуждение и выбор приоритетных проектов. Очные встречи проводятся в 52 субъектах Российской Федерации. По количеству актов гражданского участия также лидирует формат очных встреч и обсуждений. Точное количество граждан, которые были вовлечены в выдвижение проектов, подсчитать не представляется возможным. Несколько иначе выглядит рейтинг популярности процедур по отбору проектов. На первом месте находится использование комиссий представителей власти, которые оценивают проекты по формальным критериям. Они применяются в 46 регионах. На втором месте – очные встречи и собрания, посредством которых решаются комплексные задачи: на встречах жители сначала обсуждают идеи, а затем здесь же выбирают лучшие. Такую процедуру использует 41 субъект Российской Федерации. И тот, и другой механизмы чаще всего применяются параллельно в

рамках практик, использовавших методологию Программы поддержки местных инициатив, где жители отбирают лучшие проекты на местном уровне, а комиссии затем ранжируют их на региональном уровне на основе известных заранее формализованных критериев. На третьем месте – интернет-голосования, которые используются в 15 субъектах Российской Федерации. Используются разные формы: анонимные голосования на сайтах муниципальных образований, опросы в социальных сетях, опросы на региональных порталах и, наконец, наиболее защищенные варианты с верификацией через Единую систему идентификации и аутентификации. Согласно собранной в рамках мониторинга статистике, за 2018 год граждане предложили более 88 тысяч идей, из которых более 23 тысяч прошли технический анализ и были зарегистрированы для участия в конкурсных процедурах инициативного бюджетирования, более 18 тысяч в итоге стали проектами-победителями [10].

Важным для развития инициативного бюджетирования является цифровизация процессов участия граждан. Практически одновременно в начале 2019 года блокчейн-платформы для голосования были запущены в Волгограде и Нижнем Новгороде. Цифровые технологии позволяют обеспечить надежность в процедурах отбора гражданами проектов инициативного бюджетирования. В виду необходимости широкого информирования граждан для обеспечения качественных процедур участия в составе госпрограмм в субъектах Российской Федерации отмечаются мероприятия информационных кампаний. Положительные результаты достигнуты в части разработки идентификатора бренда, которые становятся более узнаваемыми параллельно с официальным названием, включенным в нормативно-правовые акты, появляются легко запоминающиеся названия для распространения в средствах массовой информации, например, «Твой бюджет» (Санкт-Петербург), «Решаем вместе!» (Ярославская область), «Алтай предлагай» (Алтайский край), «Берег Енисея» (Красноярский край), «Твой Кузбасс – твоя инициатива» (Кемеровская область), «Содействие» (Самарская область), «Забайкалье – территория будущего» (Забайкальский край). В части технологических решений в субъектах Российской Федерации шире стали использоваться интернет-платформы для управления всей практикой или ее отдельными этапами. Самым распространенным способом является создание отдельных разделов на сайтах органов исполнительной власти или отдельных интернет-сайтов с целью информирования об условиях участия, критериях и этапах отбора, победивших проектах и ходе их реализации. Более комплексные задачи решают информационные системы управления, используемые для оптимизации хода подачи и проверки заявок со стороны муниципальных органов власти. Некоторые субъекты Российской Федерации используют интернет-голосования. Одной из последних тенденций развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации также стало появление новых проектных центров (офисов) для сопровождения практик на региональном уровне. В случае если сопровождение практик обеспечивают консультанты, они работают в рамках государственного задания, либо, как в Кировской области, отбираются в рамках государственного контракта на оказание информационно-консультационных услуг [10].

Таким образом, из анализа обзоров Министерства финансов РФ следует, что к основным факторам, от которых будет зависеть развитие инициативного бюджетирования в РФ можно отнести:

- ✓ политику правительства РФ по демократизации процесса управления общественными финансами, готовность региональных и муниципальных администраций использовать практику инициативного бюджетирования;
- ✓ цифровизацию инициативного бюджетирования, развитие форм и технологий инициативного бюджетирования;

✓ инициативность граждан, их желание участвовать в процессах управления общественными финансами, а также доступность технических средств, компьютерную и финансовую грамотность населения.

Среди условий развития инициативного бюджетирования, наиболее актуальными, очевидно, выступают:

✓ разработка новых программ для интернет платформ, обеспечивающих управление всей процедурой инициативного бюджетирования;

✓ цифровизация процессов участия граждан на отдельных стадиях инициативного бюджетирования;

✓ привлечение и обеспечение возможности участия широкого круга граждан в выдвижении идей, в обсуждении и выборе проектов, в разных формах голосования и конкурсного отбора проектов.

Дальнейшая демократизация управления общественными финансами, развитие форм и технологий инициативного бюджетирования, цифровизация общественных финансов, будет обеспечиваться документом стратегического планирования, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, в качестве мероприятия по «внедрению и обучению механизмам участия граждан Российской Федерации в решении вопросов социально-экономического развития соответствующих территорий на основе широко распространенной в мире концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования. Основные направления развития инициативного бюджетирования в среднесрочной перспективе включены в Концепцию повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 года № 117-р. В которой, в частности, отмечается необходимость [22]:

✓ внедрение и постоянное проведение обзоров бюджетных расходов;

✓ развитие системы долгосрочного (стратегического) планирования бюджетных инвестиций;

✓ повышение полноты и качества финансовой отчетности государственного сектора;

✓ цифровизация системы государственного управления и бюджетного процесса.

Повысить инициативность граждан, их желание участвовать в процессах управления общественными финансами, гораздо сложнее. По данным Левада-Центра, проводившего опрос в 2019 году, почти каждый второй опрошенный (43 %) отмечает ухудшение уровня жизни основной части населения. Кроме того, 41 % указали на усугубление проблемы несправедливого распределения материальных благ [12]. Подобные настроения населения могут также говорить об апатии населения к вопросам государственного и муниципального управления, в том числе управления общественными финансами. Это заключение согласуется с суждениями других исследователей. Например, исследователя И. С. Анцыферовой, которая по результатам анализа факторов и ограничений развития инициативного бюджетирования в РФ делает следующий вывод: «Основная декларируемая задача – вовлечение населения в процесс принятия решений – существующими форматами инициативного бюджетирования должным образом не достигается. Широкое информирование граждан (при повышении качества информационной кампании), обмен опытом с другими регионами, вовлечение большего числа граждан и местных сообществ, увеличение бюджетов проектов и улучшение самих процедур инициативного бюджетирования являются ключевыми факторами развития инициативного бюджетирования» [1, с. 447–448].

Успешно решить проблемы в развитии практики инициативного бюджетирования в РФ с учетом факторов и условий, влияющих на ее результаты, возможно, если использовать

в процессе управления общественными финансами знания из других дисциплин. Такими дисциплинами, например, могут выступать «Информационные технологии в управлении» и «Маркетинг территорий». Значение дисциплины «Информационные технологии в управлении» диктуется необходимостью широкой цифровизацией управления общественными финансами. Раскрыть значение дисциплины «Маркетинг территорий» может высказывание А. Неделея: «По своему видению и содержанию маркетинг в государственном управлении навязывает государственным служащим новый способ поведения, который предполагает в равной мере восприимчивость к потребностям граждан, высокую способность адаптироваться к эволюции потребностей и потребностей общества, инновационный дух, прозрачность, сокращение бюрократии, гибкость в функционировании механизмов государственных институтов, единое видение выполняемой деятельности и максимальную эффективность, получаемую в результате подлинной ориентации деятельности на реальные потребности граждан» [19].

Как наука об управлении территорией в условиях рынка, маркетинг территорий имеет в своем арсенале инструменты, которые могут позволить раскрыть для населения значение демократизации управления финансами, побудить к активному участию в управлении общественными финансами, распространить информацию о процедурах участия граждан в управлении общественными финансами. По мнению В. В. Вагина: «...успех развития инициативного бюджетирования в РФ будет зависеть от возможности организации и качественной реализации на федеральном уровне масштабной общественной кампании по информированию широких слоев населения о возможностях инициативного бюджетирования. Можно выделить три главных цели такой общественной кампании: просвещение граждан, информирующее о нововведениях; пропаганда, преследующая задачи изменения установок и отчасти – ценностных ориентаций; мобилизация к действиям, предполагающая желание граждан участвовать в новой общественной технологии» [4, с. 65–66].

Это обуславливает необходимость развития междисциплинарных связей при изучении дисциплины «Государственные и муниципальные финансы» и дисциплин «Информационные технологии в управлении» и «Маркетинг территорий» по направлению подготовки студентов в РФ по специальности 38.03.04 Государственное и муниципальное управление. В частности, дисциплина «Государственные и муниципальные финансы» требует дополнения разделом «Цифровизация инициативного бюджетирования», где в числе вопросов для изучения должны быть вопросы, освещающие цифровизацию инициативного бюджетирования, инструменты маркетинга для привлечения населения к управлению общественными финансами (методы оценки уровня и качества жизни населения, методы связи органов власти с населением, организация социальной рекламы и пропаганды и прочее).

Проведенные исследования демонстрируют необходимость развития актуального направления междисциплинарных связей в области управления общественными финансами. Позитивные тенденции демократизации управления общественными финансами в РФ требуют дальнейшего развития. Привлечение населения к управлению общественными финансами позволяет более полно реализовать права граждан в государственном и муниципальном управлении, повысить эффективность расходования бюджетных средств. В итоге это повышает качество жизни населения в РФ. Однако степень развития инициативного бюджетирования, бюджетирования на основе участия населения, зависит от многих факторов и условий. Среди факторов и условий не только объективные, связанные с политикой правительства, но и чисто субъективные, связанные со способностью работников администраций управлять про-

цессом демократизации управления общественными финансами. Это вызывает необходимость обновление программ подготовки и переподготовки специалистов по государственному и муниципальному управлению в РФ, дополнению содержания дисциплины «Государственные и муниципальные финансы» разделом «Цифровизация инициативного бюджетирования».

Библиографический список

1. Анцыферова И. С. Исследование факторов, возможностей и ограничений развития инициативного бюджетирования в России методом экспертного интервью // АНИ: ПЕДАГОГИКА И ПСИХОЛОГИЯ. 2016. Т. 5. № 4 (17).
2. Баоганг Х. Гражданская активность в рамках инициативного бюджетирования в Китае: три разных логик на работе // Государственное управление и развитие. 2011. Том. 31. URL: <https://doi.org/10.1002/pad.598> (дата обращения 17.01.2020).
3. Бюджетирование на основе участия / Международный Банк Реконструкции и развития. Всемирный банк, 2007 год www.worldbank.org (дата обращения 18.01.2020).
4. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Информационное сопровождение инициативного бюджетирования: содержание и принципы успешной реализации // Власть. 2017. Том 24. № 12.
5. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тенденции и возможности развития // Финансовый журнал. 2018. № 1.
6. Галынис К. И., Тумунбаярова Ж. Б. В. Тенденции и перспективы развития инициативного бюджетирования в муниципалитетах забайкальского края // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. №75. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-i-perspektivy-razvitiya-initsiativnogo-byudzhetrovaniya-v-munitsipalitetah-zabaykalskogo-kрая> (дата обращения 17.01.2020).
7. Гарлиц Дастин Б., Кеглер Ханс-Герберт. Франкфуртская школа: институт социальных исследований в международной энциклопедии социальных и поведенческих наук (второе издание), 2015. URL: <https://publications.hse.ru/books/167400936> (дата обращения 18.01.2020).
8. Гонсалвес С. Влияние партисипативного бюджетирования на муниципальные расходы и младенческую смертность в Бразилии // Мировые разработки. 2014. № 53.
9. Диас Н., Юлио С. Следующие тридцать лет партисипативного бюджетирования в мире начинаются сегодня / Гаджда на демократию. 30 лет партисипативного бюджетирования во всем мире. Диас Н. (изд.). 2018. 635 С. URL: http://npms.cfh.ufsc.br/файлы/2018/09/hope_for_democracy_-_digital.pdf (Дата обращения 17.01.2020).
10. Доклад о лучшей практике инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях Министерства финансов РФ. 2018, 2019. URL: www.minfin.ru (дата обращения 17.01.2020).
11. Захарчук Е. А., Некрасов А. А., Пасынков А. Ф. Партисипативное бюджетирование: международный и российский опыт // Финансы: теория и практика. 2019. №23(1). URL: <https://doi.org/10.26794/2587-5671-2019-23-1-122-132>. (дата обращения 20.01.2020).
12. Каждый второй россиянин стал жить хуже. URL: <https://www.levada.ru> (дата обращения 17.01.2020).
13. Кларк Роберт, Федерофф Говард Дж. Меняющийся спектр биомедицинских и клинических исследований в трансформации академических центров здоровья, 2015.
14. Крибб А. Междисциплинарные подходы к этике // Энциклопедия прикладной этики (второе издание). Академик Пресс, 2012.
15. Ледвит М., Спрингетт Дж. Практика участия: общинные действия по преобразовательным изменениям. Бристоль, Великобритания: политика в области печати. 2010.
16. Майбург Сьюзан, Таммаро Анна-Мария, в изучении образования для цифровых библиотек, 2013.

17. Марина Фишер-Ковальски Социальная экология в международной энциклопедии социальных и поведенческих наук (второе издание). Elsevier, Амстердам, 2015. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080970848910845> (дата обращения 17.01.2020).
18. Методические рекомендации по реализации проектов партисипаторного и экстра-бюджетирования. URL: <http://бюджет.открыть.гов.ру/загрузки/инфоблок/64-го фокуса/f64a83c0593d162f1272d0b0e61278f0.руководящие принципы PDF для осуществления совместного и экстра-бюджетирования проектов>. (дата обращения 17.01.2020).
19. Неделя А. Маркетинг в Государственном управлении. 2006. Электронный журнал ССРН № 1 (2). URL: https://www.researchgate.net/publication/46542943_Marketing_in_the_Public_administration (дата обращения 18.01.2020)
20. Пивовар Джон Д. В международной энциклопедии социальных и поведенческих наук (второе издание), 2015.
21. Райдер Б. Партисипативное бюджетирование в Бразилии: оспаривание, сотрудничество и подотчетность // Управления: Международный журнал политики, администрации и учреждений. 2009. № 22 (1).
22. Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. протокол [HTTPS://всп.гарант.ру/продукты/ИПО/премьер- /док/72064730](https://всп.гарант.ру/продукты/ИПО/премьер-док/72064730) (дата обращения 18.01.2020).
23. Розе Н. Управленческие аспекты инициативного бюджетирования реализации проектов на муниципальном уровне // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия экономика. 2018. № 4 (26).
24. Синтомер Ю. Транснациональные модели участия граждан: на примере партисипативного бюджетирования // Журнал общественных дискуссий. 2012. Том. 8. МКС. 2. Статья 9. URL: <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9э> (дата обращения 20.01.2020).
25. Талер Р. Х. Поведенческая экономика: прошлое, настоящее и будущее. Чикаго, 2016. pp. 22. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2790606 (дата обращения 20.01.2020).
26. Талер Р. Х. URL: <https://всп.chicagobooth.учебные заведения/факультет/каталог/Т/Ричард-Н> (дата обращения 20.01.2020).
27. Шаповалова Н. А., Гаврилова Н. В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2017. № 1.
28. Федосов В. А., Богатченко В. В. Финансовый механизм партисипативного бюджетирования в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2019. № 3.
29. Фридман Дж. Системы бюджетной подотчетности: что показывает обзор Открытого бюджета о странах Азиатско-Тихоокеанского региона // Краткое Руководство. 2016. URL: <http://hdl.handle.net/11540/8742> (дата обращения 17.01.2020).
30. Хачатрян Г., Шульга И., Гридин С., Сухова А. Аналитическая записка "особенности программы поддержки местных инициатив Всемирного банка как практики инициативного бюджетирования". URL: <https://adm.gov86.org/files/2017/finkom/05-informatsionnyy-byulleten-2016.pdf> (дата обращения 18.01.2020).

УДК 336.14
ББК 65.291.9-23

О. В. Дарелина, В. В. Табунщикова, Е. А. Чумакова

ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Дарелина Оксана Валерьевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС; e-mail: darelina@yandex.ru

Табунщикова Виктория Владимировна – аспирант кафедры экономики и финансов Волгоградского института управления – филиал РАНХиГС; e-mail: tabvi@bk.ru

Чумакова Екатерина Александровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;
e-mail: chumakova.ea@mail.ru

Аннотация. Целью научной работы является систематизация существующих подходов к реализации инициативного бюджетирования и выработки алгоритма его информационного сопровождения. Реализация проектов инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях в настоящее время позволяет достичь социальных и экономических эффектов, а также управленческие и институциональные изменения на территории реализации инициативного бюджетирования. К основным выводам по итогам проведенного исследования стоит отнести предложение методических рекомендаций по формированию паспорта проекта с учетом выявленных ошибок и недостатков в реализуемых проектах инициативного бюджетирования, в частности правильность названия проекта инициативного бюджетирования, сроки реализации проекта и последовательность описания проекта.

Ключевые слова: инициативное бюджетирование, проекты инициативного бюджетирования, общественные финансы, эффекты инициативного бюджетирования, бюджетная грамотность, информационное сопровождение, конкурсная заявка, формирование паспорта, реализация программы, инициативная группа, эффекты.

O. V. Darelina, V. V. Tabunshchikova, E. A. Chumakova

PRACTICAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF INITIATIVE BUDGETING

Oksana V. Darelina – PhD. in Economics, Associate Professor of Economics and Finance of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA; e-mail: darelina@yandex.ru

Viktoriya V. Tabunshchikova – Post-Graduate Student of the Department of Economics and Finance of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA; e-mail: tabvi@bk.ru

Ekaterina A. Chumakova – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA;
e-mail: chumakova.ea@mail.ru

Abstract. The purpose of the scientific work is to systematize existing approaches to the implementation of proactive budgeting and to develop an algorithm for its information support. The implementation of initiative budgeting projects in municipalities currently allows achieving social and economic effects, as well as managerial and institutional changes in the territory of implementation of initiative budgeting. The main conclusions based on the results of the study should include the proposal of methodological recommendations for the formation of the project passport taking into account the identified errors and shortcomings in the ongoing projects of proactive budgeting, in particular the correct name of the proactive budgeting project, the timing of the project and the sequence of the project description.

Keywords: initiative budgeting, initiative budgeting projects, public finances, effects of initiative budgeting, budget literacy, information support, competitive bid, passport formation, program implementation, initiative group, effects.

Актуальность исследования заключается в том, что из года в год увеличиваются масштабы применения и реализации инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации. Однако наряду с популярностью столь нового инструмента взаимодействия власти с населением муниципалитетов в регионах Российской Федерации с целью решения вопросов местного значения и развития общественной инфраструктуры своего села или города, существует ряд сложностей по реализации проектов, начиная от нормативно-правовой базы, специфики формирования заявок по проектам в зависимости от территориальной принадлежности муниципалитетов, отсутствия понимания по визуализации проектов и организации работы с населением до составления сметно-расчетной документации и ведения отчетности по проектам [2, с. 111; 4, с. 31].

Целесообразность разработки темы исследования и ее научной разработки заключается в предложении практических рекомендаций по информационному сопровождению проектов инициативного бюджетирования.

Теоретическая значимость исследования определяется содержанием авторского подхода к последовательности этапов информационного сопровождения проектов инициативного бюджетирования. Практическая значимость исследования состоит в возможности применения методических рекомендаций по информационному сопровождению проектов инициативного бюджетирования в рамках их реализации.

Цель настоящей статьи заключается в необходимости сформировать этапы информационного сопровождения проектов инициативного бюджетирования. К числу задач исследования стоит отнести обоснование необходимости формирования этапов информационного сопровождения инициативного бюджетирования, подробная характеристика каждого из этапов информационного сопровождения инициативного бюджетирования и предложение рекомендаций по формированию паспорта проекта инициативного бюджетирования.

Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка (далее – ППМИ), предложившая инициативное бюджетирование, внедряется в России уже на протяжении 10 лет. В рамках ППМИ предполагается полное вовлечение граждан в процесс принятия решений: жители сами определяют приоритетную проблему, а также выбирают и одобряют на общем собрании вариант проекта, который наилучшим образом позволяет ее решить. Основная часть средств выделяется из бюджетов регионов, дополнительное финансирование обеспечивают муниципалитеты и местный бизнес [5, с. 113].

Минимальный набор необходимых нормативно-правовых документов включает в себя: ежегодно обновляемое постановление Правительства региона или распоряжение главы субъекта РФ, а также порядок реализации программы и набор методических документов, утвержденных ответственным региональным органом исполнительной власти [6, с. 225].

Практика реализации инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации демонстрирует эффекты, подразумевающие социальные, экономические, управленческие и институциональные изменения на территории реализации инициативного бюджетирования [10, с. 77].

Информационное сопровождение является обязательным пунктом в программе по реализации проектов местных инициатив и должно содержать информацию как о самой про-

грамме поддержки местных инициатив, так и о муниципальном проекте и способах его реализации на всем протяжении выполнения мероприятий.

Этапы процесса подготовки конкурсной заявки, а также информирования и привлечения населения муниципальных образований к разработке программ в разных регионах по количеству различны, однако в общем виде их можно представить следующим образом:

- на первом этапе Комитет консультирует по вопросам реализации программ поддержки местных инициатив, проводит учебные семинары в муниципальных образованиях, размещает объявления о начале приема заявок на сайте Комитета, подготавливает и размещает методические и информационные материалы; муниципальные образования распространяют информации о проекте в СМИ, на сайтах, в объявлениях, на стендах и т.п., выявляют проблемы и приоритеты, организуют общественные мероприятия с участием населения, выбирают приоритетные проекты, создают инициативные группы;

- на втором этапе Комитет консультирует по вопросам реализации программ поддержки местных инициатив, принимает документы (заявки, проекты) от муниципальных образований, подготавливает документы для конкурсного отбора, информирует о проведении конкурсного отбора; муниципальные образования продолжают распространять информацию о программе поддержки местных инициатив среди населения муниципального образования, организуют общественные мероприятия с участием населения, подают конкурсную заявку совместно с руководителем инициативной группы;

- на третьем этапе Комитет размещает на своем сайте перечень поступивших проектов;

- на четвертом этапе проводится конкурсный отбор конкурсной комиссией, осуществляется отбор проектов, дается балльная оценка по критериям, готовится протокол об итогах работы комиссии;

- на пятом этапе размещаются на сайте Комитета решения конкурсной комиссии с результатами конкурсного отбора для предоставления субсидии из областного бюджета бюджетам муниципальных образований;

- на шестом этапе пописывается постановление о распределении из областного бюджета бюджетам муниципальных образований субсидии на реализацию проектов по инициативному бюджетированию (на основании результатов конкурсного отбора);

- на седьмом этапе муниципальные образования (победители конкурсного отбора) собирают денежные средства на софинансирование проекта и готовят конкурсную документацию;

- на восьмом этапе осуществляется подписание соглашений, проведение муниципальными образованиями конкурсных процедур;

- на последнем девятом этапе муниципальные образования совместно с инициативной группой реализуют заявленные проекты, подготавливают и направляют отчетные дорожные карты, формируют и направляют отчеты, сдают объекты [1, с. 12; 8, с. 157].

На схеме указана последовательность взаимодействия участников и состав передаваемой информации на всех этапах реализации проекта (от начала реализации проекта и до завершения конкурсного отбора проектов областной конкурсной комиссией).

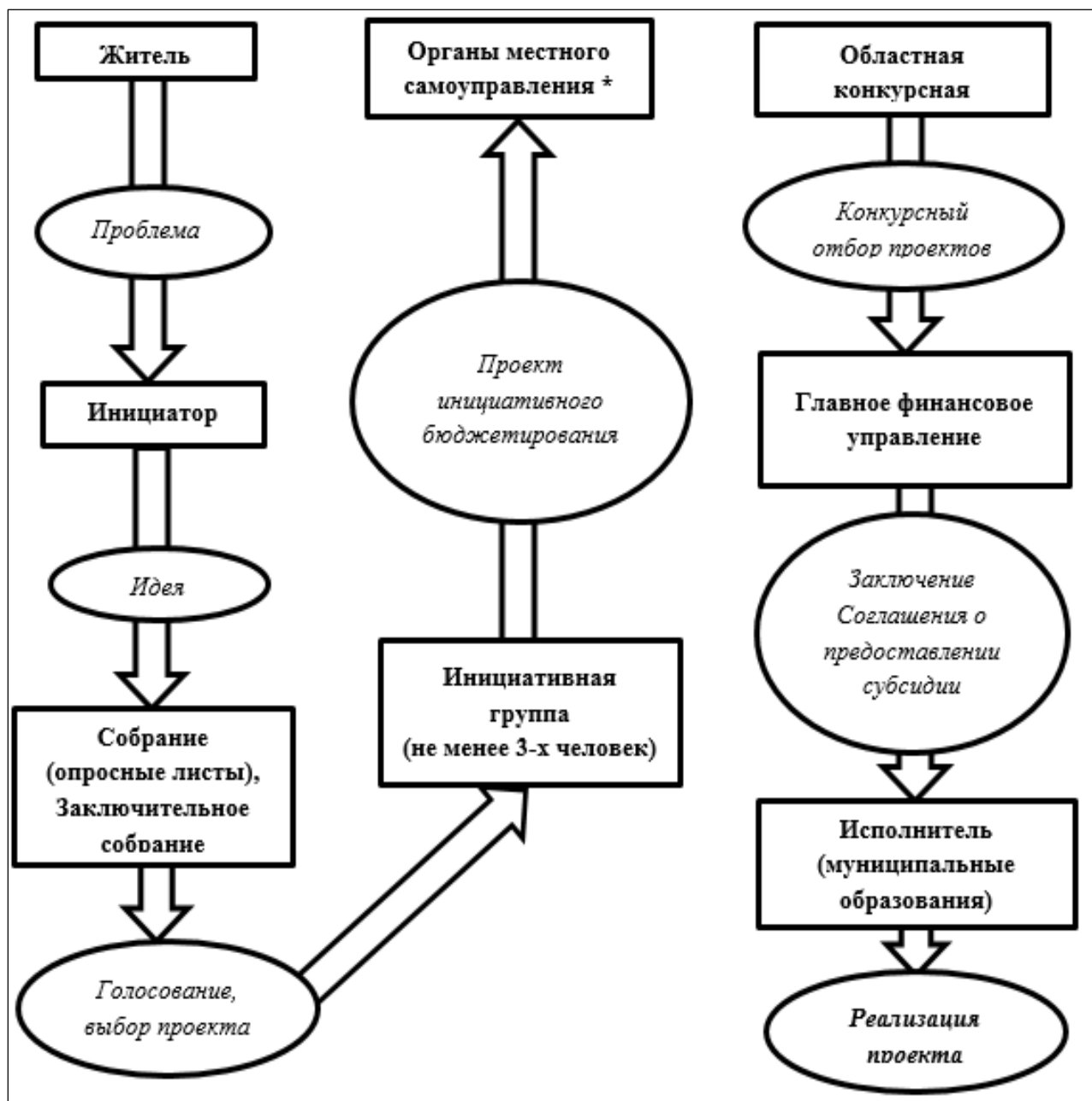


Рис. 1. Процедура принятия проекта инициативного бюджетирования

Кампания информирования сторон, заинтересованных в инициативном бюджетировании населения муниципальных образований проводится на областном и муниципальном уровнях.

Осуществление проекта ИБ в каждом муниципальном образовании, начинается с информирования населения через местные средства массовой информации и проведения администрациями муниципального образования собраний/ сходов/ заседаний и т.п., на которых население получает информацию о том, что такое проекты местных инициатив, обсуждает острые проблемы муниципального образования, которые можно было бы решить в рамках реализации ИБ, а также формы своего участия в нем [3, с. 64].

В протоколе собрания населения муниципального образования указываются председатель, секретарь собрания, а также количество жителей присутствовавших на собрании и проголосовавших по каждому вопросу повестки, в том числе за выбранные проекты. Протокол, регистрационные листы, фото- и видеоматериалы прилагаются к конкурсной заявке.

Создание инициативной группы предполагает группу из 5–7 человек, которая избирается на собрании граждан для организации всей деятельности, связанной с реализацией проекта местных инициатив в муниципальном образовании. Инициативная группа включает в себя избранных на собрании представителей населения с выбранным руководителем инициативной группы. Данные (Ф.И.О. – целиком, должность или род занятий, телефон) о членах инициативной группы указываются в протоколе собрания граждан.

К числу методических рекомендаций по формированию паспорта проекта следует отнести следующие основные направления:

1. Название проекта. Рекомендуется наименование проекта начинать со слов «Обустройство», «Благоустройство», «Создание», «Установка», «Текущий ремонт». Не следует использовать слова «строительство» и «ремонт» во избежание неоднозначного толкования [9, с. 133]. Если проект предусматривает благоустройство и текущий ремонт единственного в соответствующем населенном пункте объекта, указание в наименовании проекта на точный адрес его размещения необязательно. Например, «Благоустройство центральной площади в с. Мечеха».

Необходимо учитывать, что наименование проекта должно быть идентично во всех документах: в самой заявке и прилагаемых к ней документах, в том числе в протоколе собрания граждан, информации о нефинансовом участии населения, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в реализации проекта, гарантийных письмах, локально-сметном расчете [7, с. 65].

2. Описание проекта. Стоит уточнить к какому объекту общественной инфраструктуры муниципального образования относится планируемый проект; относится к существующим (дата постройки) и вновь построенным объектам; отразить общую характеристику объекта, с уточнением текущего состояния объекта; отразить информацию о собственнике объекта (приложить правоустанавливающие документы: кадастровый паспорт или выписка из ЕГРН); отразить экономический эффект от реализации проекта, а также наличие источников финансирования и механизмов эффективной эксплуатации и содержания объекта общественной инфраструктуры после реализации проекта.

3. Сроки реализации проекта. Так, в соответствии с законодательством Волгоградской области проекты должны быть реализованы до 01 декабря года, в котором проект признан победителем.

Проведенное исследование позволило сделать выводы, что в настоящее время практика применения инициативного бюджетирования не имеет единого механизма его реализации, поэтому был предложен алгоритм информационного сопровождения проектов инициативного бюджетирования, позволяющий сформировать этапы процесса подготовки конкурсной заявки, а также информирования и привлечения населения муниципальных образований к разработке программ.

Библиографический список

1. Беленчук А. А., Вагин В. В., Шульга И. Е. Инициативное бюджетирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Финансы. 2017. № 8.
2. Вагин В. В., Шаповалова Н. А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Финансовый журнал. 2018. № 1.

3. Замбровская Т. А. Инициативное бюджетирование как инновационный подход к пополнению бюджетов публично-правовых образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3(24).
4. Кабанов В. Н., Чумакова Е. А., Калмыкова М. А. Определение ключевых тенденций развития доходного потенциала Волгоградской области // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2018. № 7 (113).
5. Масленникова Е. В. Участие граждан в инициативном бюджетировании // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. М.: Издательский дом ГУУ, 2017. С. 111–115.
6. Миронова С. М. Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 1 (38).
7. Розе Н. Ш., Пестова О. Г. Анализ социально-экономических условий использования механизмов инициативного бюджетирования // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2018. № 5 (143).
8. Подкопаев А. И., Парфенова Л. Б. Особенности практик инициативного бюджетирования в России // Инновационные подходы в экономическом и социальном управлении: сборник статей Международной научно-практической конференции (15 мая 2018 г., г. Волгоград). Уфа: АЭТЕРНА, 2018. С. 156–159.
9. Хандус М. Ю. Применение инициативного бюджетирования в муниципальном управлении // Человеческий капитал как фактор инновационного развития общества: сборник статей Международной научно-практической конференции (3 апреля 2018 г., г. Уфа). Уфа: ОМЕГА САЙНС, 2018. С. 132–134.
10. Цветова Г. В. Инициативное бюджетирование как инструмент гражданского участия в бюджетном процессе // Экономика и предпринимательство. 2018. № 2 (91).

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

SOCIO-ECONOMIC ANALYSIS

УДК 338.124.4(470)

ББК 65.9(2Рос)-971

Е. Г. Хольнова, Н. В. Маслова, Е. В. Семенова

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КОРОНАВИРУСА В РОССИИ

Хольнова Елена Георгиевна – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и управления, Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов;

e-mail: kaf_econ@gup.ru

Маслова Надежда Валентиновна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления, Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов;

e-mail: maslova.nad@yandex.ru

Семенова Елена Владимировна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления, Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов;

e-mail: kaf_econ@gup.ru

Аннотация. В начале весны 2020 года Россия столкнулась с серьезными угрозами, которые принесла в страну эпидемия новой коронавирусной инфекции COVID-19. 11 марта Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила эпидемию коронавируса пандемией. На государственном уровне для профилактики распространения заболевания было принято решение установить нерабочими дни с 30 марта по 3 апреля. С 30 марта в России также был введен «режим самоизоляции», в соответствии с которым граждан ограничили в передвижении (им не рекомендовано покидать свои жилища без особой необходимости), также за нарушения данного режима была внедрена система санкций. 2 апреля в своем телеобращении президент РФ В. В. Путин «для обеспечения эпидемиологического благополучия» продлил нерабочие дни до 30 апреля. В связи с этим значительная часть организаций перешла на удаленный режим работы. К середине апреля Россия вошла в десятку стран мира, где зарегистрировано наибольшее количество зарегистрированных COVID-19. В статье авторы исследуют социально-экономические последствия угроз, пришедших в Россию вместе с пандемией болезни COVID-19.

Ключевые слова: экономика России, экономический кризис, коронавирус, последствия пандемии, социально-экономические последствия коронавируса.

E. G. Kholnova, N. V. Maslova, E. V. Semenova

SOCIO-ECONOMIC CONSEQUENCES OF CORONAVIRUS IN RUSSIA

Elena G. Kholnova – Doctor of Economics, Professor, head of the Department of Economics and Management, Saint Petersburg humanitarian University of trade Unions;

e-mail: kaf_econ@gup.ru

Nadezhda Maslova – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Management, Saint Petersburg humanitarian University of trade Unions; e-mail: maslova.nad@yandex.ru

Elena V. Semenova – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Management, Saint Petersburg humanitarian University of trade Unions; e-mail: kaf_econ@gup.ru

Abstract. In the early spring of 2020, Russia faced serious threats brought to the country by the epidemic of the new COVID-19 coronavirus infection. On March 11, the World Health Organization (WHO) declared the coronavirus epidemic a pandemic. At the State level, to prevent the spread of the disease, it was decided to set non-working days from March 30 to April 3. Since March 30, Russia has also introduced a «self-isolation regime», according to which citizens are restricted in movement (they are not recommended to leave their homes without special need), and a system of sanctions was introduced for violations of this regime. On April 2, in a televised address, Russian President Vladimir Putin extended non-working days until April 30 «to ensure epidemiological well-being». In this regard, a significant part of organizations have switched to a dedicated mode of operation. By mid-April, Russia was among the top ten countries in the world with the highest number of COVID registrations-19. In this article, the authors investigate the socio-economic consequences of threats that came to Russia along with the COVID-19 pandemic.

Keywords: Russian economy, economic crisis, coronavirus, consequences of the pandemic, socio-economic consequences of coronavirus.

Все социально-экономические последствия от пандемии COVID-19 для России сейчас окончательно оценить сложно, поскольку пока не полностью оценены скорость и продолжительность распространения вируса, вероятность новой его волны, но уже сейчас понятно, что они будут колоссальными. Не все предприятия смогут справиться с трудностями, возникшими в этом период, а возврат к прежней экономике и вовсе невозможен. Актуальными стали следующие вопросы: какие отрасли экономики РФ пострадают больше всего от мероприятий по борьбе с коронавирусом? на сколько снизится ВВП? что будет с малым и средним бизнесом? какие изменения произойдут на рынке труда? какие социально-экономические последствия борьбы с коронавирусом будут в России? как быстро будет преодолен кризис?

Распространение коронавируса и принятые в соответствии с ним решения (режим самоизоляции, нерабочие дни) негативно отразятся на российской экономике. Ущерб отраслей, по оценке Национального рейтингового агентства [13], может составить около 18 триллионов рублей и около 15,5 миллионов человек могут потерять рабочие места. Неблагоприятную ситуацию для России усилило резкое падение цен на нефть (в апреле ее стоимость опустилась ниже уровня 1998 года и составила 10,5 \$ – при такой цене бюджет государства практически не получает доходов от нефтяных налогов, а компаниям невыгодно продавать нефть в Европе [11]). На снижение нефтяных цен повлияли два фактора: во-первых, 1 апреля истек срок сделки ОПЕК+ о сокращении добычи нефти и Россия и Саудовская Аравия не смогли договориться о ее продлении, во – вторых, резкое падение спроса на сырье из-за пандемии коронавируса.

Наиболее пострадавшими уже сейчас признаны следующие отрасли: авиаперевозки; воздушный транспорт; туристическая отрасль; деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений; гостиничный бизнес; общественное питание; организация конференций и выставок; предоставление бытовых услуг; производство одежды, кожи и обуви – сейчас они несут огромные потери. Упавший спрос на их продукцию не будет компенсирован быстро. Все перечисленные отрасли составляют около 16 % в структуре валовой добавочной стоимости [13]. Затронуты 5,3 млн. человек из них 3,3 млн. в сфере малого и среднего предпринимательства; 526 тыс. предприятий, в том числе 176 тыс. индивидуальных предпринимателей с наемными работниками [3]. Спад экономики России от введения карантина по типу режима нерабочих недель по итогам 2020 года по одним прогнозам может составить 2–2,5 % ВВП [14], по другим – 4–4,5 % [15], международный валютный фонд прогнозирует падение на 5,5 % [3]. Для сравнения, в других странах также прогнозируется снижение ВВП: в США, Франции и Саудовской Аравии – около 5 %, ВВП Италии, Германии и Аргентины покажут спад около 7 %. Из стран G20 только три ее участника подойдут к концу 2020 года с

положительным результатом ВВП – это Индия (прирост 2,1 %), Китай и Индонезия (прирост 1 %), но они планировали более высокие показатели ВВП [2].

Ведущие российские экономисты при проведении экономического клуба ФБК Grant Thornton назвали несколько шоков, которые ждут Россию как последствия коронавируса [8]. В качестве одного из основных шоков для российской экономики назван отток капитала. Сложившаяся ситуация во многих странах мира говорит о наступлении мирового экономического кризиса, в такое время капитал выбирает развитые экономики. Еще один шок - изоляция, резко ограничившая передвижение товаров и людей. «Уникальным» шоком от пандемии коронавируса экономисты называют высочайшую степень неопределенности для бизнеса. В сложившейся ситуации при отсутствии ощутимой помощи от государства бизнес лишен возможности планировать свою деятельность последствием чего станет снижение деловой активности. По данным Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования на основе данных об энергопотреблении в апреле 2020 года произошло падение деловой активности из-за карантина более чем на 15 % [12].

Национальные проекты («Здравоохранение», «Жилье и городская среда», «культура», «Образование», «Международная кооперация и экспорт», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и др.), которые до недавнего времени считались главным вектором развития страны, испытывают серьезные задержки с финансированием и в условиях нарастания глобального экономического кризиса многие планы могут стать неактуальными. И хотя финансовые власти раньше уверяли, что даже при негативном сценарии резервных средств в стране хватит на несколько лет для реализации задуманного, уже в апреле в Госдуме был предложен пересмотр целевых показателей национальных проектов, чтобы они соответствовали текущей ситуации [5].

Серьезная трансформация ожидает рынок труда. Коронавирус уже внес значительные изменения: граждане отправились на карантин и компании массово перешли на удаленную работу. По некоторым оценкам, кризис, связанный с распространением коронавируса, может стоить работы миллионам россиян – их работодатели будут вынуждены прекратить деятельность. Сильнее всего пострадают те сферы, которые не могут работать на удаленном режиме (производство, строительство, транспорт, инжиниринг). К тому же не стоит забывать, что в России существует теневой рынок труда, и неофициально работающие граждане, скорее всего, находятся на неоплачиваемых выходных. Рынок труда будет меняться и после снятия ограничительных мер: экономику ожидает большое количество банкротств и сокращений (особенно в малом и среднем бизнесе), после чего конкуренция на рынке труда существенно вырастет. Изменения на рынке труда будут зависеть от длительности ограничительных мер, каким образом они будут отменяться, и способности предприятий восстанавливать свои мощности в наиболее короткие сроки. В поиске работы окажутся работники сферы обслуживания, туризма, авиаперевозок, сферы развлечений, ивент-менеджмента. Потерявшим работу гражданам придется осваивать новые навыки (как минимум, навыки удаленной работы) и повышать свою квалификацию, что, в некоторой мере, положительно отразится на рынке труда – трудовые ресурсы могут оказаться более квалифицированными [10]. Конкуренция, скорее всего, вырастет практически во всех сферах. После окончания пандемии компании будут восстанавливать свое положение, но выбор будут останавливать на высококвалифицированных сотрудниках, работникам с низкой квалификацией работу будет искать труднее. IT-специалисты в период карантинных мер не страдают от нехватки работы, в дальнейшем их востребован-

ность вряд ли снизится. В связи с массовым переходом организаций на удаленный режим работы может произойти реорганизация привычных организационных структур, компании будут уходить от жесткой централизации и развивать горизонтальные связи.

Не все последствия можно назвать негативными. Можно сказать, что данная ситуация дала импульс для развития высоких технологий. Кризис из-за вспышки COVID-19 привел к массовому переходу к цифровым технологиям, что, наверняка, подтолкнет развитие цифровизации и, по прогнозам одного из ведущих экономистов Всемирного экономического форума (ВЭФ) Р. Кротти [4], выльется в Четвертую индустриальную революцию. Цифровые технологии более плотно войдут в государственное управление, в систему здравоохранения, систему безопасности². И после завершения пандемии дистанционные технологии продолжать свое существование.

Многие отрасли (торговля, образование, досуг и развлечения, культурное потребление) в ответ на вызов времени более активно переходят в онлайн режим. Компании, работающие в онлайн, сейчас находятся в выигрышном положении - они смогут не только пережить кризис, но и улучшить свое рыночное положение. Так, например, у компаний, предлагающих виртуальные развлечения (онлайн-кинотеатры, онлайн-концерты, онлайн-выставки и др.), аудитория может вырасти в разы. Точками роста в самое ближайшее время могут стать IT-сфера, курьерская доставка, интернет-банкинг, дистанционное обучение, профессиональная переподготовка кадров и т.п. [10].

Сильнейшее воздействие ощутила система образования. Так, высшие учебные заведения почувствовали необходимость серьезной переработки всех учебных методик, основанных на традиционной подаче материала в лекционно-семинарской форме. Если раньше в формате дистанционной передачи материала работала только часть вузов, то сейчас вынужденный переход на дистанционное обучение осуществился во всех школах и вузах. Несмотря на все имеющиеся сложности дистанционного обучения, эксперты говорят и об очевидных его преимуществах [16]: экономия времени за счет дороги к месту обучения, возможность работать в комфортной домашней обстановке, гибкий график, возможность вести запись урока, возможность прослушать материал в разных подачах от разных преподавателей.

Исторически пандемии стимулировали развитие медицины. Не исключено, что пандемия COVID-19 2020 года и ее последствия станут стимулом для развития современной медицины и системы здравоохранения. Так, в системе здравоохранения РФ уже сейчас произошло изменение: принят закон о дистанционной продаже лекарства (в финальной версии документа онлайн-торговлю лекарствами ограничили во времени до 31 декабря 2020 [1]). Активно развиваются дистанционные формы взаимодействия между врачами и пациентами (телемедицина).

Вопрос о том, как быстро будет преодолен экономический кризис в России, зависит не только от действий внутри страны, но и от внешних факторов. Ключевой из них – восстановление экономической активности в зарубежных странах, в первую очередь в странах Евросоюза. Развитые страны активно включились в процессы вывода своих экономик и финансовых рынков из последствий пандемии коронавируса. Центральные банки экономически развитых стран, включая ФРС и ЕЦБ стали в экстренном порядке снижать свои ставки рефинансирования и вливать колоссальные объемы денежной массы, поддерживая ликвидность банковской системы, но это только чуть притормозило спад экономики и увеличило панику на фондовом

² На наш взгляд, существует определенный «подводный камень» - усиление власти государства через введение ограничений, новых систем контроля, которые после окончания карантина никуда не денутся.

рынке и уровень падения фондовых индексов, который по некоторым прогнозным оценкам может достичь 10–15 %.

ЕС планирует для поддержки пострадавших экономик стран блока направить около 540 млрд евро, причем 100 млрд евро из них будут использованы для выплат пособий по «частной безработице». Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) сформировал кредитную программу на 200 млрд евро в рамках которой будет кредитовать малые предприятия в 27 государствах-членах. Фонд Европейского стабилизационного механизма (ФЕСМ) для поддержания государств еврозоны предоставит им займы в размере 2 % от ВВП стран на общую сумму 240 млрд евро, например, Италия в качестве поддержки может получить около 35 млрд евро.

В целом, по прогнозам экономистов на финансовую помощь своим гражданам и поддержку бизнеса США планирует выделить около 20 % ВВП, Япония, Китай, Евросоюз, Англия около 10 %, в то время как Россия всего 1,5–2 % от ВВП. В России, в отличие от европейских стран и США не приходится ждать серьезных вливаний в российскую экономику и активную поддержку финансового рынка.

Российский бизнес и население не понимает, почему нельзя использовать на поддержку их финансового состояния средства Фонда национального благосостояния (ФНБ), ведь на начало апреля 2020 года он составлял почти 13 трлн руб. Кроме ФНБ, правительство накопило на счетах в банках 17,7 трлн руб. на случай возникновения кризиса, а сам пакет антикризисных мер на данный момент составляет около 1,4 трлн руб. (7,9 % от накоплений властей и 1,3 % от ВВП). Таким образом, в России деньги на поддержку бизнеса и населения есть, но как говорить «не про их честь». Правительство прикрывается «бюджетным правилом», говоря, что ФНБ можно использовать только для компенсации нефтегазового дефицита [9].

В тоже время нельзя сказать, что Правительство РФ и Банк России ничего не предпринимают против экономического влияния пандемии коронавируса и волатильности финансового рынка страны. Так, например, они разработали пакет мер поддержки для минимизации влияния этих факторов на население и экономику страны. Пакет включает меры по трем приоритетным направлениям:

- обеспечение финансовой стабильности, для чего ЦБ РФ будет поддерживать финансовый рынок требуемой валютной и рублевой ликвидностью и использовать регуляторные меры облегчающие функционирование финансовых институтов в сложной экономической ситуации;

- поддержание финансовой устойчивости отраслей и секторов экономики и, в первую очередь, авиационный транспорт, сектор туризма, производство медикаментов и медицинского оборудования. Для них будут введены налоговые каникулы, предоставляться государственные гарантии для реструктуризации и пролонгации кредитов с целью поддержания их ликвидности и работоспособности;

- меры в отношении других отраслей и секторов экономики, которые пострадали в большей степени от влияния негативных факторов: уточняется список системно значимых предприятий, по которым будет проводится финансовый мониторинг их состояния, расширяются кредитные программы для предприятий малого и среднего бизнеса, вводятся программы льготного кредитования, увеличивается размер субсидий предприятия, пострадавшим от коронавируса и т.д. [7]

Согласно отдельным, объявленным данным, объём поддержки экономики России составляет 1,5 % от объёма ВВП. Эта сумма не включает недополученные нефтегазовые доходы, которые будут компенсированы из ФНБ. Кроме того, подавляющее большинство этой поддержки относится только к предприятиям, которые отнесены к особо пострадавшим отраслям.

Однако и по этому списку есть ограничения. В каждой сфере деятельности, представленной выше, есть лишь отдельные виды деятельности, которые признаны особо пострадавшими.

Рассмотрим подробнее некоторые заявленные меры поддержки малого и среднего бизнеса и реальные действия различных органов власти.

1. Снижение всех страховых взносов для субъектов малого и среднего предпринимательства. На данный момент, начиная с 1 апреля 2020 года, расчёт взносов выглядит следующим образом:

- на доходы в пределах минимального размера оплаты труда (МРОТ), установленного в РФ на 1 января 2020 года, составляющего 12130 рублей, сохраняются ставки взносов: 22 % – ПФР, 2,9 % – ФСС, 5,1 % – ФОМС;

- на доходы, свыше МРОТ установлены следующие ставки взносов: 10 % – ПФР, 0 % – ФСС, 5 % – ФОМС.

Кроме того, если ранее также была возможность снижения размеров страховых взносов по достижении общего дохода сотрудником определённой суммы в течении года, то сейчас в каждый месяц необходимо производить отдельный расчёт. При этом не имеет значения сколько дней работник отработал в этом месяце и работает ли он на полную ставку или часть.

Данная мера в первую очередь направлена на вывод «серой заработной платы» в правовое, регулируемое поле. Снижение сумм, уплачиваемых работодателями, за своих сотрудников, должно стимулировать их к добровольному отказу от неправомерных действий. Но не всё так просто. Если работодатель, который выплачивал «серую зарплату» свыше регионального МРОТ, резко покажет её, то это несомненно приведёт к заинтересованности в его деятельности со стороны контролирующих органов.

2. Мораторий на принудительное банкротство предприятий. Если предприятие, в результате неблагоприятной экономической ситуации, оказалось не в состоянии оплачивать свои обязательства, то его контрагенты не имеют право подавать заявление на признание его банкротом. Когда закончится мораторий пока не понятно.

3. Мораторий на проверки от контролирующих органов. Контролирующие органы не имеют право проводить проверки деятельности предприятий и ИП на предмет её соответствия законодательству. Кроме случаев, несущих угрозу жизни и здоровью граждан. В рамках этого моратория не проводится проверка правильности расчёта и уплаты всех налогов и сборов. Однако, ни в одном законодательном акте не сказано о том, будут ли эти проверки «постфактум» после истечения срока моратория. Другими словами, если сегодня предприниматель недоплатил в бюджет некую сумму налогов и сборов, то вероятна ситуация, что через месяц или квартал ФНС «вспомнит» об этом и «доначислит» штрафные санкции. Согласно действующему законодательству эта возможность существует в течении трёх лет, после наступления случая.

4. Отсрочка по уплате налогов и взносов. Уплата налога на прибыль, налогов по упрощённой системе налогообложения, единого сельскохозяйственного налога за 2019 год отложено на полгода; налоги за первый квартал 2020 года также на полгода, а за второй квартал на четыре месяца. Уплату налога в соответствии с патентной системой налогообложения за второй квартал можно перенести на четыре месяца. Кроме того, авансовые платежи по налогу на имущество, транспортному и земельному налогу за первый квартал можно внести до 30 октября, а за второй квартал до 30 декабря.

Данная отсрочка не предназначена для уплаты НДС, профессионального налога, а также по всем налогам, которые перечисляют налоговые агенты (НДФЛ).

Чем данные отсрочки, а не каникулы, как в отдельных странах, могут обернуться для предприятий. После преодоления кризисной ситуации, вызванной пандемией, и начало работы тех предприятий, которые по объективным причинам смогут это сделать, будет обременено непомерной суммой долгов по налогам и сборам. Те суммы, которые были ими накоплены к ранее действующему сроку уплаты этих налогов и сборов, были потрачены на уплату арендных платежей, выплату заработной платы и покрытие прочих расходов, которые ранее возмещались получаемой выручкой.

5. Правительство РФ дало указание региональным властям рассмотреть возможность снижения ставок по налогам на период выхода из кризисной ситуации, вызванной пандемией. В рамках данного поручения, Правительство Санкт-Петербурга вводит снижение ставок по упрощённой системе налогообложения в варианте «на доходы» с 6 % до 3 %, в варианте «доходы, уменьшенные на величину расходов» с 7 % до 5 %.

Данная мера, несомненно, благоприятно отразится на оживлении бизнеса после кризиса. Но этого явно недостаточно. В Москве, например, вводятся компенсации на отдельные виды затрат предприятий до 50 %, стимулирование кредитования, через субсидирование и пр. Не говоря уже о том, что данные меры имеют возможности применить только экономически стабильные региона.

Итак, российские экономисты трезво оценивают глобальный масштаб последствий коронавируса для российской экономики и ее финансового сектора, считая, что COVID-19 послужил началом общей рецессии и, называя наступающий кризис беспрецедентным, а для России последствия усугубились резким падением цен на нефть. Суммы, которые выделяются нашим Правительством для борьбы с пандемией и нефтяным кризисом ничтожно малы и несопоставимы с финансовой поддержкой экономики и населения в других странах, поэтому ожидать реальный эффект от реализуемых им мер не стоит, по крайней мере в ближайшее время.

Библиографический список

1. Аптека всегда под рукой. Принят закон об онлайн-продаже лекарств // Российская газета – Федеральный выпуск № 71 (8125). URL: <https://rg.ru/2020/04/01/gosduma-priniala-zakon-ob-onlajn-prodazhe-lekarstv-vkliuchaia-recepturnye.html> (дата обращения 02.04.2020).
2. ВВП обнулится вслед за сроками: коронавирус погрузит российскую экономику в рецессию // Журнал FORBES. URL: <https://forbes-ru.turbopages.org/s/forbes.ru/biznes/396175-vvp-obnulitsya-vsled-za-srokami-koronavirus-pogruzit-rossiyskuyu-ekonomiku-v-recessiyu> (дата обращения 03.04.2020).
3. МВФ прогнозирует падение ВВП России в 2020 году на 5,5% // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2916329.html> (дата обращения 02.04.2020).
4. Названы ключевые последствия для экономики из-за пандемии коронавируса // Lenta.ru URL: https://lenta.ru/news/2020/04/04/global_consequences/ (дата обращения: 21.04.2020).
5. Нацпроектам грозит коронавирусное переформатирование // Газета «Независимая». URL: https://ng-ru.turbopages.org/h/ng.ru/economics/2020-04-09/1_7840_projects.html (дата обращения 18.04.2020).
6. Новый век начинается в 2020 // Газета.ru. URL: <https://www.gazeta.ru/comments/column/zharkov/13023553.shtml> (дата обращения 15.04.2020).
7. О мерах по обеспечению устойчивости экономического развития // Правительство России. URL: <http://government.ru/news/39183/> (дата обращения 10.04.2020).

8. Пять шоков от коронавируса: что ждет экономику России после пандемии // Новости и аналитика о Германии, России, Европе, мире. URL: <https://www.dw.com/ru/пять-шоков-от-коронавируса-что-ждет-экономику-россии-после-пандемии/a-53057092> (дата обращения 12.04.2020).

9. Россия накопила 18 триллионов рублей на случай кризиса, но затрудняется их потратить // Пятый канал. URL: <https://www.5-tv.ru/news/291416/rossia-nakopila-18-trillionov-rublej-naslucay-krizisa-nozatrudnaetsa-ihpotratit/> (дата обращения 18.04.2020).

10. Рынок труда по время эпидемии и после: что будет с вакансиями и зарплатами, и что нужно делать уже сейчас // Информационно-аналитическое финансовое издание «Банки Сегодня». URL: <https://bankstoday.net/last-articles/rynok-truda-vo-vremya-epidemii-i-posle-cto-budet-s-vakansiyami-i-zarplatami-i-cto-nuzhno-delat-uzhe-sejchas> (дата обращения 18.04.2020).

11. Цена российской нефти упала до нового рекорда до \$10,5 // Ежедневная деловая газета РБК. URL: <https://www.rbc.ru/business/02/04/2020/5e85a9909a7947d8b20fbcf4> (дата обращения 17.04.2020).

12. Экономическая активность в дни «карантина»: оценка по данным электропотребления в России и ЦФО // Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. URL: <http://www.forecast.ru/> (дата обращения 18.04.2020).

13. Эксперты оценили ущерб российской экономики от коронавируса // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200416/1570121108.html> (дата обращения 17.04.2020).

14. Эксперты оценили потери российской экономики из-за пяти нерабочих недель // Ежедневная деловая газета РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/04/2020/5e8602699a79470c4a522978> (дата обращения 16.04.2020).

15. Эксперты прогнозируют снижение ВВП России в 2020 году на 4,5 % // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/2923287.html> (дата обращения 19.04.2020).

16. 15 образов мира после коронавируса // Журнал «Эксперт Online». URL: <https://expert.ru/expert/2020/15/15-obrazov-mira-posle-koronavirusa/> (дата обращения 16.04.2020).

17. Федеральный закон от 01.04.2020 N 102-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349084/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/ (дата обращения 18.04.2020).

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

NATIONAL PROJECTS

УДК: 314.172:338.28(470.45)

ББК 60.723.4+60.561.2(2Рос-4Вог)

Н. Е. Булетова, Т. Н. Потапов

ВЛИЯНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ НА ДЕМОГРАФИЧЕСКУЮ СИТУАЦИЮ В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Булетова Наталья Евгеньевна – доктор экономических наук, заведующий кафедрой корпоративного управления Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;
e-mail: buletovanata@gmail.com

Потапов Тимофей Николаевич – магистрант Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС; e-mail: vp314339@gmail.com

Аннотация. В статье рассмотрены основные демографические тенденции на территории Волгоградской области с учетом реализации национальных проектов и их влияния на улучшение ситуации по ключевым демографическим показателям развития территории. Обосновано ключевое влияние государственной политики на демографическую ситуацию в регионе через инструменты национальных, федеральных и региональных проектов. Проведен экспертный анализ целей и основных направлений национального проекта «Демография» на 2018–2024 годы, а также основных направлений региональных программ в сфере демографии. Сделан вывод о преимуществах и недостатках региональных программ с точки зрения распределения бюджетных средств (прямая финансовая поддержка и косвенные методы формирования грамотного поведения индивидуума по формированию здорового образа жизни и продления ожидаемой продолжительности здоровой жизни).

Ключевые слова: демография, естественный прирост населения, средняя продолжительность жизни, демографические риски, национальные проекты, региональные проекты.

N. E. Buletova, T. N. Potapov

IMPACT OF NATIONAL PROJECTS ON THE DEMOGRAPHIC SITUATION IN VOLGOGRAD REGION

Natalia E. Buletova – Doctor of Economics, head of the Department of Corporate Governance of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA; e-mail: buletovanata@gmail.com

Timofey N. Potapov – Master's Student of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPA;
e-mail: vp314339@gmail.com

Abstract. The paper discusses the main demographic trends in the Volgograd region, taking into account the implementation of national projects and their impact on improving the situation according to key demographic indicators of the development of the territory. The key influence of State policy on the demographic situation in the region through the tools of national, federal and regional projects is substantiated. An expert analysis of the goals and main directions of

the national project “Demography” for 2018–2024, as well as the main directions of regional programs in the field of demography was carried out. The conclusion is made about the advantages and disadvantages of regional programs from the point of view of budget allocation (direct financial support and indirect methods of forming an individual's competent behavior in shaping a healthy lifestyle and prolonging the expected duration of a healthy life).

Keywords: demography, natural population growth, average life expectancy, demographic risks, national projects, regional projects.

Сохранение и сбережение населения является одним из важнейших направлений национальной политики для любого государства. Ведь количественные и качественные параметры населения уже давно вышли за рамки чисто демографических показателей. Сегодня данные параметры зависят и влияют на множество сторон жизни страны или региона. Наверное, уже невозможно оспорить, что демографическая ситуация самым непосредственным образом связана с экономикой, здравоохранением, образованием, экологией, политическими процессами.

Демографическая ситуация в государстве складывается из совокупности демографических показателей ее регионов. Как известно, лишь небольшая часть субъектов РФ может похвастаться положительной демографической динамикой, тогда как большинство субъектов уже на протяжении почти 30 лет находятся в стагнирующем или кризисном состоянии. В число этих субъектов входит и Волгоградская область. Поэтому, осознавая важность решения демографических проблем, руководство страны начиная с начала 2000-х годов ведет активную работу по выводу России из «демографической ямы». Результатами данной работы являются принятие и реализация национальных, федеральных и региональных проектов 2006 и 2018 годов в области здравоохранения и демографии.

Авторами была определена основная цель исследования – это определить влияние национальных проектов на демографические показатели Волгоградской области. Для этого в работе был проведен анализ основных демографических тенденций на территории Волгоградской области до и после принятия национального проекта «Здоровье», рассмотрены цели, задачи и показатели текущего национального проекта «Демография» 2018–2024 гг. и принятые на его основе региональные проекты в сфере демографии, определены возможные риски реализации национального и региональных проектов на территории Волгоградской области.

В период с 1990 по 2005 Волгоградская область (как в целом и вся страна) находилась в глубоком демографическом кризисе. Так, численность населения Волгоградской области за указанный период увеличилась на 36 065 чел. (2 620 147 человек – в 1990 году; 2 656 212 человек – в 2005 году) [11], ожидаемая продолжительность жизни сократилась на 3,4 года (70,4 – в 1990 году; 67 лет – в 2005 году). Показатели рождаемости снизились с 13 на 1000 человек в 1990 году до 9,4 в 2005 году.

На протяжении всех 1990-х и начала 2000-х годов наблюдалось преобладание смертности над рождаемостью. В качестве примера возьмем показатели за 1995–2002 год:

Таблица 1

**Рождаемость, смертность и естественный прирост населения
в Волгоградской области в 1995–2002 гг. [9]**

Год	Родилось	Умерло	Естественный прирост
1995	24439	39523	-15084
1996	23147	39054	-15907
1997	22122	38319	-16197
1998	22649	38803	-16154
1999	21298	41464	-20166
2000	22346	41614	-19268
2001	23007	42413	-19406
2002	24660	42966	-18306

Из представленных показателей мы можем сделать вывод, что рост населения Волгоградской области в самое нестабильное время в истории РФ осуществлялся исключительно за счет миграции населения из неблагоприятных районов бывшего СССР. На рисунке 1, построенном по данным таблицы 1, видна динамика числа родившихся и умерших в Волгоградской области за анализируемый период. Прирост числа умерших шел быстрее из года в год на фоне отсутствия прироста числа родившихся относительно 1995 года.

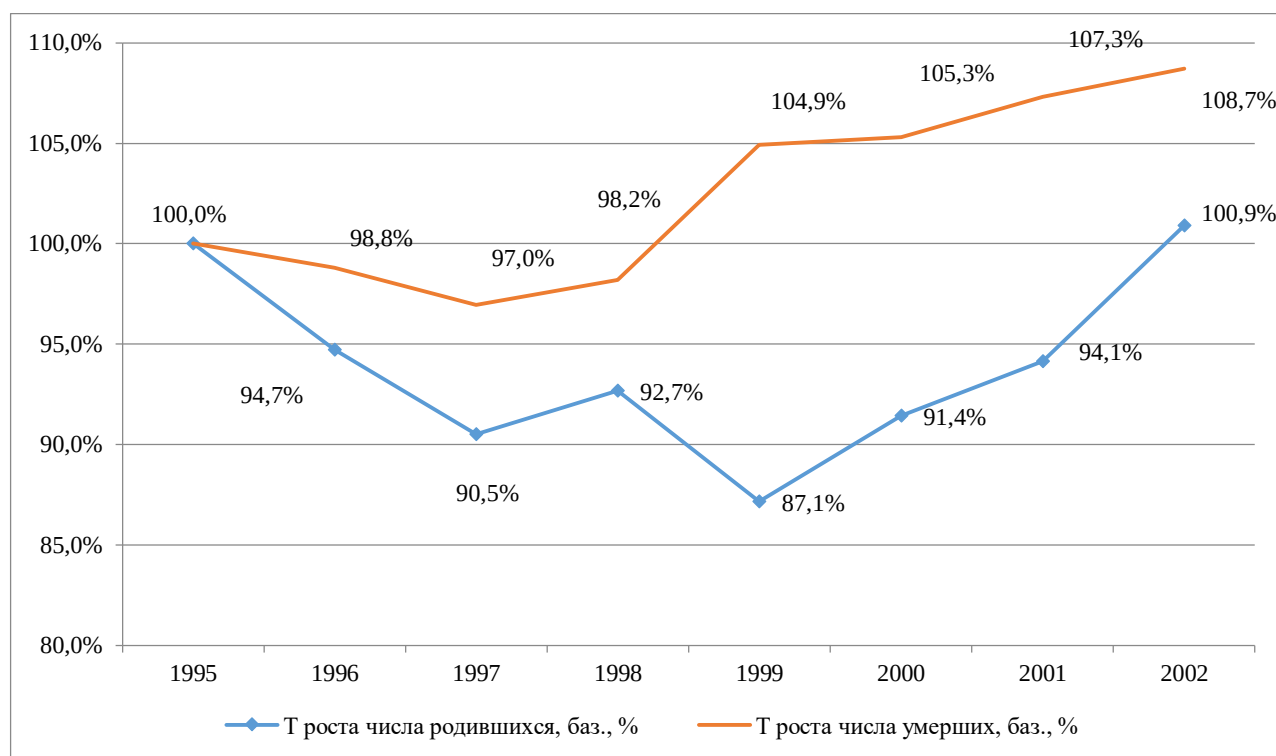


Рис. 1. Динамика числа родившихся и умерших в Волгоградской области за 1995–2002 гг.,
Т роста базис, в %

В 2006 году был принят первый национальный проект, затрагивающий демографию – «Здоровье» [4], в котором были поставлены следующие цели:

1. Укрепление здоровья населения России, снижение уровня заболеваемости, инвалидности, смертности.

2. Повышение доступности и качества медицинской помощи.
3. Укрепление первичного звена здравоохранения, создание условий для оказания эффективной медицинской помощи на догоспитальном этапе.
4. Развитие профилактической направленности здравоохранения.
5. Удовлетворение потребности населения в высокотехнологичной медицинской помощи.

После начала реализации национального проекта демографическая ситуация в Волгоградской области изменилась следующим образом: численность населения с 2007 по 2018 гг. уменьшилась на 98679 человек (2 619 955 человек – в 2007 году; 2 521 276 человек – в 2018 году), средняя продолжительность жизни увеличилась на 4,67 лет (68,8 лет – в 2007 году; 73,47 года – в 2018 году). Показатели рождаемости снизились с 10,7 на 1000 человек в 2007 году до 9,4 в 2018 году [5].

В период с 2007 по 2018 гг. продолжилось преобладание смертности над рождаемостью:

Таблица 2

**Рождаемость, смертность и естественный прирост населения
в Волгоградской области в 2007–2018 гг. [8]**

Год	Родилось	Умерло	Естественный прирост
2007	28038	38221	-10183
2008	29438	37797	-8359
2009	29507	37670	-8163
2010	29427	38270	-8843
2011	29007	36024	-7017
2012	30365	35158	-4793
2013	29559	34676	-5117
2014	29681	35096	-5415
2015	29335	35128	-5793
2016	28436	34718	-6282
2017	25162	33228	-8066
2018	23563	33563	-10000

Необходимо также отметить, что в этот период прекратился и миграционный прирост населения области. На рис. 2 представлена динамика числа родившихся и умерших в Волгоградской области за указанный в таблице 2 период. Несмотря на улучшение демографической ситуации в регионе за 2007–2015 гг., когда прирост родившихся был положительным на фоне сокращения числа умерших, в период 2016–2018 гг. наблюдается ухудшение показателя относительно 2007 года. К основным причинам этого можно отнести не только активную миграцию из региона (для Волгоградской области типичен отрицательный миграционный прирост), но и снижение самой численности населения активного фертильного возраста (поколение 1990-х).

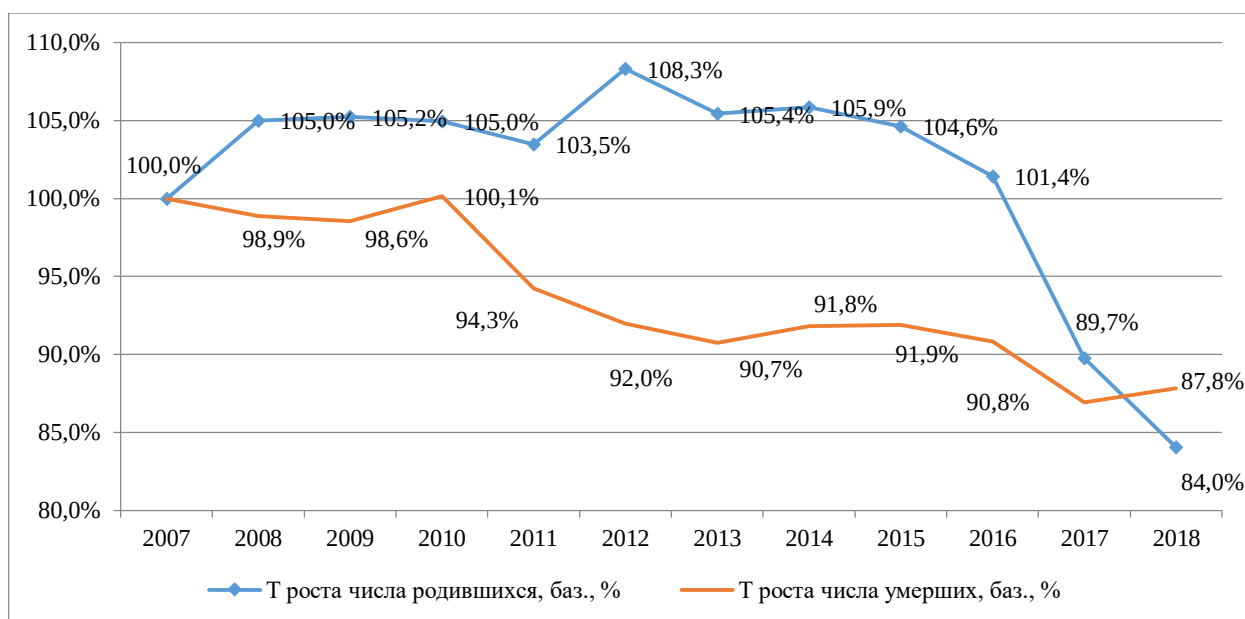


Рис. 2. Динамика числа родившихся и умерших в Волгоградской области за 2007–2018 гг., Т роста базис, в %

Если раньше можно было рассчитывать на миграционную подпитку, то уже на протяжении многих лет, находится в минусе и этот ресурс увеличения численности населения [2].

Таблица 3

Миграционный прирост населения Волгоградской области в 2007–2018 гг.

2007	2008	2009	2010	2011	2012
-1010	-1470	-883	-3475	-5663	-7030
2013	2014	2015	2016	2017	2018
-8759	-6314	-5667	-4453	-5860	-3767

В результате, можно констатировать, что реализация национального проекта «Здоровье» в целом не оказала положительного влияния на демографическую ситуацию в Волгоградской области. За срок действия нацпроекта произошли положительные изменения лишь в показателе средней продолжительности жизни, тогда как по другим основным показателям (численность населения, рождаемость, прирост населения) продолжилась отрицательная динамика, начавшаяся в 1990-е годы.

2018 год ознаменовался разработкой и принятием новых национальных проектов. Одним из них стал национальный проект «Демография». Отправной точкой реализации новых национальных проектов стал Указ Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором закрепляются основные цели социально-экономического развития России до 2024 года и пути их достижения.

Основными целями и результатами реализации национального проекта «Демография» являются:

1. Увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет. Предполагается, что к концу 2024 года произойдет снижение смертности населения старше трудоспособного возраста (55 лет женщины, 60 мужчины) с 38,1 на 1000 человек (2018) до 36,1. 70 % лиц

старше трудоспособного возраста пройдут диспансеризацию к концу 2024 года, а 90 % лиц старше трудоспособного возраста, у которых выявлены заболевания будут находиться под диспансерным наблюдением. До конца 2024 года во всех регионах будут открыты 85 гериатрических центров (в 2019 г. – 9), помощь в которых смогут получать около 160 тысяч человек (в 2019 г. – 11 тыс.).

2. Увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7. До конца 2024 года 1120,1 тыс. семей должны будут получать ежемесячные денежные выплаты на первого ребенка (в 2019 г. – 237,7 тыс.). 415,9 тыс. семей, имеющих трех и более детей, будут получать ежемесячные денежные выплаты (в 2019 г. – 68 тыс.). В период с 2019 по 2024 год должно быть произведено 450 тыс. циклов ЭКО. Также планируется серьезное увеличение количества выданных льготных кредитов семьям, имеющих двух и более детей, по ставке 6 % (20 тыс. в 2019 г.; 185 тыс. в 2024 г.).

3. Увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни. Предполагается, что к концу 2024 года 2997 тыс. человек будут обращаться в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни (в 2018 г. – 1676 тыс.). Для 5,5 млн. человек будут составлены индивидуальные планы по здоровому образу жизни (в 2018 г. – 4 млн.). К середине 2022 года во всех регионах страны более 33 млн. человек примут участие в корпоративных программах, направленных на укрепление здоровья работников.

4. Увеличение до 55 % доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. До конца 2024 года в 1760 муниципальных районах планируется открыть центры тестирования ГТО (в 2019 г. – 703). 400 школ олимпийского резерва должны получить новый спортивный инвентарь (в 2019 г. – 68). Планируется широкомасштабное строительство хоккейных и футбольных площадок. Ожидается серьезное увеличение количества тренеров и инструкторов для ведения массовой работы с населением (в общей сложности до 2022 года должно быть подготовлено 39300 инструкторов и тренеров). Также к концу 2024 года 70 % населения должно быть охвачено пропагандой ЗОЖ [10].

Для достижения этих целей в рамках национального проекта «Демография» разработано пять федеральных проектов: «Финансовая поддержка семей при рождении детей», «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет», «Старшее поколение», «Укрепление общественного здоровья», «Спорт – норма жизни» [6].

Отталкиваясь от федеральных проектов, на территории Волгоградской области разработаны региональные проекты в области демографии [3]:

1. Финансовая поддержка семей при рождении детей на территории Волгоградской области. В рамках данного проекта предполагается проведение мероприятий, которые включают в себя помимо денежных выплат в связи с рождением детей также проведение мероприятий ЭКО и пропаганду семейных ценностей посредством сети интернет и печатных изданий.

2. Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет. Этот проект предполагает проведение мероприятий, которые можно разделить на 6 групп:

- переобучение и повышение квалификации женщин в период отпуска по уходу за ребенком в возрасте до трех лет (не менее 3187 к 2024 г.);
- создание нормативно-правовой базы для реализации в Волгоградской области мероприятий по созданию условий для осуществления трудовой деятельности женщин, воспитывающих детей дошкольного возраста;

- мероприятия, направленные на создание дополнительных мест для детей в возрасте от полутора до трех лет;

- организация участия в повышении квалификации не менее 50 специалистов управления в сфере образования Волгоградской области и муниципальных образований по вопросам организации и обеспечения реализации образовательных программ дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста в негосударственном секторе дошкольного образования;

- создание в 2020–2024 не менее 9 групп дошкольного образования присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста в негосударственном секторе дошкольного образования за счет субсидии из федерального бюджета бюджету Волгоградской области;

- создание дополнительных мест, в том числе с обеспечением необходимых условий пребывания детей с ОВЗ и детей-инвалидов, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования за счет средств федерального бюджета, бюджета Волгоградской области и местных бюджетов.

3. Старшее поколение. Самый масштабный по количеству проводимых мероприятий проект, разделяющихся на следующие группы:

- актуализация региональных программ, включающих мероприятия, направленные на увеличение периода активного долголетия и продолжительности здоровой жизни;

- внедрение в практическую деятельность медицинских организаций региона клинических рекомендаций по ведению наиболее распространенных заболеваний, связанных с возрастом;

- составление регионального плана профилактических прививок;

- проведение профилактических осмотров и диспансеризации для лиц старше трудоспособного возраста;

- приобретение автотранспорта в целях осуществления доставки лиц старше 65 лет, проживающих в сельской местности, в медицинские организации;

- функционирование и укрепление материальной базы ГБУЗ «Волгоградский областной клинический госпиталь ветеранов войн»;

- создание на территории Волгоградской области системы долговременного ухода;

- развитие системы негосударственных организаций социального обслуживания;

- профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образованию для лиц предпенсионного возраста.

4. Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек на территории Волгоградской области (укрепление общественного здоровья). Проект предполагает проведение мероприятий, которые разделяются на 2 группы: внедрение муниципальных и корпоративных программ общественного здоровья, внедрение модели организации и функционирования центров общественного здоровья.

5. Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта и подготовка спортивного резерва (спорт – норма жизни). В целом проект предполагает ввод в эксплуатацию новых спортивных сооружений, поставку в школы олимпийского резерва нового спортивного оборудования и инвентаря.

Однозначно рассчитывать на положительные эффекты от мер прямой финансовой помощи в демографической ситуации в стране нельзя, так как примеры экономически развитых

стран свидетельствуют, что такие факторы, как сокращение количества браков, распространение девиантных форм материнского поведения, ухудшение состояния здоровья женщин фертильного возраста на фоне снижения доли мужчин брачного возраста, с одной стороны, и перенос среднего возраста, в котором молодые люди заключают брак и готовы к рождению детей, на период 35–40 лет («социальная установка на поздние роды», рост уровня и качества жизни населения) при высокой продолжительности жизни приводят к постоянному снижению уровня рождаемости, с другой стороны, и эту проблему решают с помощью миграционных мер. Управление демографической ситуацией имеет большое значение и для рынка труда, для создания приемлемых условий и роста производительности труда, для роста экономики и получения возможности роста качества жизни населения [1, с. 113].

В завершении хотелось бы несколько слов сказать о возможных рисках при реализации нацпроекта «Демография» на территории Волгоградской области.

1. Неисполнение параметров нацпроекта. Сюда относятся неисполнение сроков реализации региональных проектов, недостаточный объем и неэффективное использование бюджетных средств, несоблюдение контрольных точек. В условиях глобализации и высокой зависимости национальной экономики от мировых цен на энергоресурсы, от ситуации на мировом финансовом рынке, от уровня инновационного развития и доступности инвестиций для обеспечения роста ВВП и ВРП риск неисполнения заданных нацпроектом целевых показателей достаточно велик.

2. Тесная связь с другими нацпроектами. Такие важные и во многом определяющие вектор развития региона программы не могут существовать в безвоздушном пространстве, и так или иначе с разной степенью интенсивности, в разный временной промежуток могут зависеть от ситуации в других сферах, по которым разработаны нацпроекты. В сфере демографии наиболее «родственными» нацпроектами можно назвать «Здравоохранение» и «Экология». Расписывать взаимосвязь демографии и здравоохранения не будем, в виду ее очевидности. Если обращаться к нацпроекту «Экология», то мы увидим такие влияющие на демографию региона цели как ликвидация всех несанкционированных свалок в границах Волгоградской области, повышение качества воды для населения.

3. Экономическая ситуация в регионе. Так, Волгоградская область по состоянию на 2017 год занимает 72 место в РФ по показателю среднедушевых денежных доходов населения, 5 место (из 8) в ЮФО по уровню среднемесячной начисленной заработной платы работников, 55 место по потребительским расходам населения, 5 место в ЮФО по численности населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума. Разумеется, список экономических показателей уровня жизни населения намного более обширен. Однако и по представленным здесь примерам можно сказать, что Волгоградская область по экономическим показателям является довольно, депрессивным субъектом как в ЮФО, так и в РФ в целом [7].

4. Сложность внедрения проектного управления в существующую систему управления. Проектное управление качественно отличается от традиционного, глубоко устоявшегося процессного подхода, применяемого в государственных органах и учреждениях. Процессная деятельность имеет циклический, повторяющийся характер. Процесс – это регулярно повторяющаяся последовательность операций, потребляющая ресурсы и создающая некий результат, ценный для потребителя. Тогда как проект – это единовременный набор мероприятий, ограниченный по времени, создающий конечный уникальный результат, когда объединяют множество проектов, формируют программы проектов, включая государственные программы. Широкомасштабное обучение проектному управлению в органах исполнительной власти Волгоградской области стартовало только в 2018 году, практически с нуля разрабатывалась нормативно-правовая база, которая за это время уже несколько раз претерпевала изменения. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в органах исполнительной власти Волгоградской

области возникали трудности в понимании принципов проектного управления, как на уровне теории, так и на уровне практики.

5. Наличие субъективного фактора. Управленческое или любое другое воздействие на социальные организации и группы является одним из самых сложных ввиду того, что имеет объектом воздействия население со своим мировоззрением, привычками, традициями и др. Если нашей целью является строительство инфраструктурного объекта (допустим детского сада), то при наличии достаточных ресурсов мы можем с большой долей вероятности сказать, что объект будет построен, то в социальном управлении ситуация иная. Мы можем лишь предполагать, что, например, пропаганда семейных ценностей может положительным образом повлиять на демографическую ситуацию в области.

Подводя итог, стоит сказать, что меры демографической политики, предпринимаемые руководством страны с начала 2000-х годов в целом не смогли повлиять на демографические показатели в сторону улучшения, тем не менее, можно утверждать, что без подобной государственной политики и реализуемых мер поддержки демографическая ситуация в стране развивалась бы по более негативному сценарию.

Негативный тренд естественного прироста населения, начавшийся в 1990-е годы, продолжился и в дальнейшем. Реализация национального проекта «Здоровье» дала положительный результат лишь в показателе средней продолжительности жизни. Также обращает на себя внимание миграционная непривлекательность Волгоградской области, что порождает двойной эффект сокращения населения: негативный естественный прирост плюс эмиграция из области. Что касается реализации национального проекта «Демография», то делать какие-то масштабные выводы о степени влияния на демографию в Волгоградской области пока преждевременно.

Однако, основываясь на показателях прошедших лет, можно сделать неутешительный вывод, что без серьезного прорыва в просвещении населения и профилактике семейных ценностей, создании привлекательных условий для семей с детьми (по показателям качества жизни, которые включают в себя много параметров помимо демографических) цели национального проекта «Демография» на территории Волгоградской области не будут достигнуты.

Библиографический список

1. Булетова Н. Е., Шаркевич И. В. Влияние цифровой трансформации на региональный рынок рабочей силы // Экономика и управление: проблемы, решения. 2020. Т. 3. № 2 (98).
2. Миграция в Волгоградской области. Официальный сайт Волгоградстата. URL: <https://volgastat.gks.ru/storage/mediabank/> (дата обращения 25.04.2020)
3. Национальный проект «Демография» URL: <https://economics.volgograd.ru/vo-project/ukaz-prezidenta-rf-204/natsionalnyy-proekt-demografiya.php> (дата обращения 20.04.2020)
4. Национальный проект «Здоровье». URL: <https://ria.ru/20090512/170852739.html> (дата обращения 18.04.2020)
5. Основные демографические показатели. URL: <https://volgastat.gks.ru/storage/mediabank/030819.htm> (дата обращения 25.04.2020)
6. Паспорт национального проекта «Демография». URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/demography> (дата обращения 25.04.2020)
7. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 1162 с.
8. Рождаемость, смертность и естественный прирост (убыль) населения URL: <https://volgastat.gks.ru/storage/mediabank/120719.htm> (дата обращения 24.04.2020)
9. Рождаемость, смертность и естественный прирост населения по регионам Российской Федерации URL: https://www.gks.ru/bgd/regl/b03_13/IssWWW.exe/Stg/d010/i010700r.htm (дата обращения 25.04.2020)
10. Указ Президент РФ от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
11. Численность постоянного населения на 1 января URL: https://showdata.gks.ru/report/278928/?&filter_1_0 (дата обращения 26.04.2020)

УДК: 334.021
ББК 65.261.3-28

А. И. Мордвинцев, Д. С. Поляков

ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СИСТЕМУ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ

Мордвинцев Александр Иванович – кандидат экономических наук, Председатель Контрольно-счетной палаты Волгограда; e-mail: ksp_priem@volgadmin.ru

Поляков Дмитрий Сергеевич – аудитор Контрольно-счетной палаты Волгограда;
e-mail: akos-volg@yandex.ru

Аннотация. В статье представлен результат авторского исследования актуальных тенденций в системе государственного и муниципального управления по внедрению цифровых технологий в социально-экономическую систему и управлению этим процессом со стороны органов власти через функцию контроля на примере цифровизации деятельности контрольно-счетных органов.

Методы исследования включают структурный и статистический анализ новых вызовов современности и условий развития российской экономики, а также готовности к изменениям, связанным с внедрением цифровых технологий. Синтез информации, полученной из открытых источников, для создания полной картины особенностей процессов цифровизации и цифровой трансформации в сфере государственного и муниципального управления. Роль и влияние контрольно-счетных органов на повышение эффективности реализации целей и мероприятий стратегического развития в части цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления.

Проведен анализ состояния и результатов автоматизации и цифровизации работы контрольно-счетных органов в РФ с обоснованием их влияния на эффективность контроля и те возможности, которые дает цифровая трансформация для органов власти.

Ключевые слова: цифровизация, внешний финансовый контроль, цифровое неравенство, эффективность расходов на цифровизацию, направления цифровой трансформации.

A. I. Mordvintsev, D. S. Polyakov

PROSPECTS FOR THE INTRODUCTION OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE MUNICIPAL MANAGEMENT SYSTEM ON THE EXAMPLE OF THE ACTIVITIES OF THE CONTROL AND ACCOUNTING BODIES

Alexander I. Mordvintsev – Candidate of Economic Sciences, Chairman of the Control and accounting chamber of Volgograd; e-mail: ksp_priem@volgadmin.ru

Dmitry S. Polyakov – Auditor of the Control and Accounting chamber of Volgograd;
e-mail: akos-volg@yandex.ru

Abstract. The paper presents the result of the author's study of current trends in the system of State and municipal government on the introduction of digital technologies in the socio-economic system and the Management of this process by the authorities through the control function on the example of digitalization of the activities of control and accounting authorities.

Research methods include structural and statistical analysis of the new challenges of our time and the conditions for the development of the Russian economy, as well as readiness for changes associated with the introduction of digital technologies. Synthesis of information obtained from open sources to create a complete picture of the features of digitalization and digital transformation in the field of State and municipal government. The role and influence of control and accounting bodies on improving the effectiveness of the implementation of goals and measures of strategic development in terms of digital transformation of the State and municipal government system.

The analysis of the status and results of automation and digitalization of the work of the control and accounting authorities in the Russian Federation with a justification of their influence on the effectiveness of control and the opportunities that digital transformation provides for government bodies is carried out.

Keywords: digitalization, external financial control, digital inequality, efficiency of expenses on digitalization, directions of digital transformation.

Активная роль государства в поддержке развития и внедрении цифровых технологий требует адекватного реагирования участников процесса государственного и муниципального управления по применению востребованных методов и цифровых технологий в реализуемых функциях.

В данном исследовании акцент сделан на функцию контроля, реализуемой в системе внешнего финансового контроля, и определении тех возможностей, которые дает цифровизация для повышения эффективности работы органов внешнего финансового контроля и понимания тех тенденций, которые характерны для современной системы государственного и муниципального управления и взаимодействия с контрагентами.

Основная проблема, которая стоит перед руководством и участниками внешнего финансового контроля, состоит в адаптации процедур, технологий, применяемых специалистами контрольно-счетных органов к новым вызовам цифровой экономики и к усложнению межхозяйственных и межведомственных связей, которые выступают потенциальными объектами контрольных мероприятий. Усложняются требования к профессиональным навыкам специалистов, задействованных в выполнении функций управления, в осуществлении любых хозяйственных и социальных связей.

Если рассматривать систему внешнего финансового контроля как объект внедрения цифровых технологий, то нерешенной проблемой является отсутствие понимания границ применения цифровых технологий в работе контрольно-счетных органов на региональном и муниципальном уровнях, и стандартизации процедур контрольных мероприятий, для которых применение цифровых технологий будет направлено на повышение эффективности и увеличение количества объектов контроля, аудита.

Данное исследование направлено на выявление и обоснование направлений и результатов внедрения цифровых технологий в работу органов внешнего финансового контроля на примере контрольно-счетных органов муниципальных образований в РФ.

В мировой экономике в целом отмечается устойчивый рост производительности труда, но эксперты сходятся во мнении, что экономика России застыла на уровне десятилетней давности и сравнение производительности труда нашей страны и стран ОЭСР свидетельствует о проблеме в обеспечении эффективности использования рабочей силы, так как в европейских странах данный показатель, оцениваемый в привязке к затраченному времени, примерно в 2 раза выше, чем в России [1, с. 112]. Для национальной экономики, в том числе и российской, актуальными вопросами, требующими внимания и учета в национальной экономической политике, являются:

- вызовы глобальной конкуренции,
- на фоне развития экономики знаний в экономически развитых странах роль человеческого капитала как основного фактора роста и развития экономики только растет и не может быть заменена никакой цифровой технологией, но растет и требование к качеству этого человеческого капитала, его способности быть востребованным для инновационных решений, генерации идей;
- в соответствии с этапами научно-технологического развития необходимо реагировать на общемировую тенденцию реализации четвертой промышленной революции и учитывать потенциал умного города, экономики совместного потребления, устойчивой экономики.

Эти тенденции и вызовы национальным условиям функционирования экономических, социальных систем, влекут за собой изменения среды жизнедеятельности:

- национальное целеполагание, которое предполагает каскадирование краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей развития стран;
- процесс формирования активного гражданского общества: люди хотят быть вовлечены в общественно-социальные процессы и не только через социологические опросы и интернет-голосования, но и принятие участия в принятии исполнительной властью решений по распределению бюджетных средств (пример инициативного бюджетирования);
- цифровая трансформация, призванная повысить конкурентоспособность национальной экономики.

Огромное влияние на все сферы жизнедеятельности общества в последние годы оказывают цифровые и информационные технологии. Продолжается революционное развитие таких направлений, как мобильный интернет, цифровые платформы, блокчейн и облачные технологии, большие данные (Big Data), искусственный интеллект и т.д. Многие эксперты уверенно заявляют о наступлении четвёртой промышленной революции, вызванной накоплением инновационных цифровых открытий.

Проблема внедрения цифровых технологий в деятельности государства в настоящее время стоит перед многими странами, и Россия в ее решении, к сожалению, пока не занимает лидирующие позиции. Важность процессов формирования цифровой экономики в настоящее время подтверждается повышенным фокусом внимания и государства, и науки, и профессиональной общественности на этом направлении. Как показывает история предыдущих революций, в четвёртой промышленной революции вырвется вперед тот, кто раньше других сможет реализовать все возможности, которые дают новые технологии. Это требует быстрых и решительных изменений.

По итогам исследования, проведенного в 2017–2018 годах группой международных экспертов под эгидой Всемирного банка, Россия имеет все предпосылки для того, чтобы стать одним из мировых цифровых лидеров. В качестве положительных факторов эксперты отметили высокую мотивацию к изменениям, хороший уровень развития широкополосного интернета, сильные позиции страны в науке и технологиях, изменения в законодательной базе, конкурентоспособность в сфере информационной безопасности. К отрицательным факторам отнесены: недостаточное развитие экосистемы цифровой трансформации, недостаточный уровень цифровых навыков населения, отсутствие открытой инновационной культуры, неравномерность технического оснащения отдельных территорий.

Таким образом, России необходимо реагировать на вызовы нового времени и принимать меры по развитию цифровой экономики. Для этого крайне важно в ближайшие годы обеспечить достаточный объем инвестиций в развитие цифровых технологий, прозрачность процессов управления и принятия решений в условиях цифровой трансформации, а также выстраивание взаимосвязей между основными участниками цифровой экосистемы: государством, обществом и бизнесом.

Такие масштабные преобразования в краткие сроки возможны только при условии активной роли государства. Примером успешного взаимодействия государства, общества и бизнеса в вопросах развития цифровой экономики является Китай. Правительство Китая принимает активное участие в развитии в стране инфраструктуры мирового уровня, оказывает в данной сфере поддержку как инвестор, разработчик и потребитель.

С учетом стремительно изменяющихся условий цифровой трансформации «новая» экономика требует изменения подходов в государственном и муниципальном управлении. Новые возможности цифровых технологий привели к резкому увеличению объема разнообразных данных, которые могут обеспечить возможность принятия более эффективных управленческих решений.

Но развитие цифровых технологий несет в себе и риски, которые также необходимо учитывать и принимать меры по их снижению. В первую очередь, это недостаточный уровень знаний и компетенций и у людей, которые будут эти технологии внедрять, и у тех, кто будет ими пользоваться. Требуется принятие со стороны государства мер по проведению масштабных обучающих мероприятий, преодолению сопротивления инновационным методам и формам деятельности, формированию мотивации. Возрастает роль централизованной информационной поддержки.

Повсеместное создание и развитие интегрированных информационных систем и цифровых платформ, использование больших объемов данных связано с рисками защиты данных от потерь и несанкционированного доступа, от некорректных операций. Потребуется разработка нового и корректировка действующего законодательства, в части обеспечения безопасности данных, определения новых требований к защите персональных данных.

Следующие риски связаны с существованием в России цифрового неравенства, которое выражается в отставании местной инфраструктуры, низком качестве данных, собираемых на местах, и в недостаточном уровне технической оснащенности. Такая ситуация вызвана в основном разницей в объемах финансирования мероприятий по цифровизации на разных уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) и на разных территориях. При этом, важным условием развития цифровой экономики страны является создание и функционирование единого экономического и информационного пространства, способного обеспечить равные права и возможности для всех граждан или организаций, независимо от их местоположения.

Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 Правительству РФ поставлена цель создания основ цифровой экономики к 2024 году. Эта цель была закреплена и конкретизирована в ряде программных документов, в том числе в национальной программе «Цифровая экономика», паспорт которой утвержден решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года. Российским Правительством запланирован комплекс мер по стимулированию и поддержке российских компаний, предлагающих цифровые решения, на развитие государственно-частного партнерства.

Целью программы Цифровая экономика РФ является цифровая модернизация экономики, государственного управления и инфраструктуры для повышения качества жизни населения. Бюджет программы предусматривает затраты на период с 2018 по 2024 гг. в размере более 1,5 трлн. руб. При этом стоит отметить, что 79,7 % от общего объема финансирования запланировано на развитие информационной инфраструктуры страны.

Первичным по отношению к национальной программе «Цифровая экономика» [4] можно считать Концепцию Центра стратегических разработок «Государство как платформа» [3], предложившую трансформацию государственного управления с использованием возможностей цифровых технологий, а также активизацию взаимодействия населения с органами власти. Однако такая цифровая трансформация не осуществима в условиях бесконечного потока бумажного документооборота, дублирования данных отдельными ведомствами.

Поскольку на внедрение и развитие цифровых технологий, в том числе на создание модели функционирования «электронного правительства» необходимо выделение значительных

объемов бюджетных средства, возникает новый объект контроля для органов внешнего финансового контроля. Стоит отметить, что проекты в области цифровых технологий, в силу своей новизны, являются весьма рискованными. По оценкам экспертов на ранних этапах реализации от 40 до 70 процентов таких проектов оказываются неудачными [2].

С учетом риск-ориентированного подхода, оценка эффективности расходов на цифровизацию становится крайне актуальной задачей и требует системного подхода к осуществлению контроля за эффективностью расходов в данной сфере. В ближайшем будущем это должно стать одним из наиболее значимых и сложных направлений в области контроля и аудита.

Необходимо напомнить общие роль и значение контроля в системе управления. Контроль – это часть управленческой деятельности, направленная на оценку реальной ситуации, выявление несоответствий установленным требованиям и ожиданиям, создание предпосылок для внесения корректив в запланированные показатели развития. Без функции контроля не могут быть реализованы в полной мере все другие функции управления: планирование, организация, координация и мотивация.

Эффективный контроль способен обеспечить:

- предотвращение возникновения и устранение ошибок и проблем, возникающих в управлении, до того, как они перерастут в кризисную ситуацию;
- поддержание успеха на основе выявления, изучения и внедрения положительных практик и опыта в целях быстрой адаптации к динамично изменяющимся условиям внешней среды и обеспечения достижения основных целей развития;
- принятие своевременных и адекватных мер на эти изменения, через выработку управленческих решений на основе результатов анализа, оценки или прогноза.

В 2016 году в рамках XXII Конгресса Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ) в «Стратегическом плане на 2017–2022 годы» было сформулировано четкое видение «содействия внедрению принципов надлежащего государственного управления путем предоставления высшим органам аудита возможностей оказывать помощь своим правительствам в повышении эффективности и прозрачности их деятельности, обеспечении подотчетности, сохранении и укреплении доверия к органам власти со стороны общества, борьбе с коррупцией, и обеспечении эффективного и результативного привлечения и использования государственных ресурсов на благо своих граждан». ВОА понимают, что в эпоху больших данных информационные технологии играют большую роль в повышении качества аудита, что, в свою очередь, поможет странам осуществлять стратегии устойчивого развития.

В развитие своих аудиторских функций органы внешнего финансового контроля России, ориентируясь на мировую практику и опыт, акцентируют внимание на мероприятиях по повышению эффективности государственного (муниципального) управления и контролю за достижением целей устойчивого развития своих территорий и страны в целом.

Все реже контрольно-счетные органы выступают как контрольно-надзорный орган, цель которого найти и наказать, более эффективно с точки зрения поставленных задач выступать в качестве партнера органов власти в вопросах развития, в том числе в части цифровой трансформации государственного и муниципального управления, цифровой экономики.

В целом такой подход в отношении новых ролей КСО активно продвигается сегодня руководством Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата РФ).

Функционал и полномочия контрольно-счетных органов четко закреплены в законодательстве. И обсуждаемые изменения пока не вписываются в содержание законов и нормативных правовых актов, регулирующих деятельность контрольно-счетных органов. Но в Государственной Думе уже создана комиссия по разработке проекта соответствующих изменений в действующее законодательство, в том числе в части наделения КСО полномочиями по проведению аудита информационных систем (информационного аудита).

В 2018 году была утверждена стратегия Счетной палаты РФ до 2024 года. В соответствии с принятой стратегией роль Счетной палаты РФ как высшего независимого органа внешнего государственного аудита (контроля) заключается в содействии развитию системы государственного управления для реализации национальных целей и задач стратегического развития.

Одним из основных общесистемных направлений в стратегии Счетной палаты РФ (а их не много, всего 3) является внедрение и развитие современных цифровых технологий. Данное направление разделяется на два блока:

1. Цифровая трансформация процессов операционной деятельности Счетной палаты (так скажем, внутренних процессов деятельности Счетной палаты), которая включает в себя:

- создание цифровой инфраструктуры для поддержки аудита и аналитической деятельности;
- развитие дистанционных методов аудита;
- совершенствование процедур и механизмов обратной связи от населения и потребителей информации на базе цифровой инфраструктуры.

2. Содействие цифровой трансформации системы государственного управления:

- аудит эффективности и стратегический аудит государственных информационных систем и системы обработки государственных данных;
- разработка рекомендаций по цифровизации государственного управления, развитию государственных информационных систем, внедрению систем аналитики и поддержки принятия решений, основанных на данных.

Необходимо отметить, что сегодня в Счетной палате РФ создан Департамент цифровой трансформации, имеющий подведомственное учреждение. Доля работников, занимающихся вопросами цифровой трансформации, составляет около 12 % от общей численности работников Счетной палаты РФ.

Говоря о цифровой трансформации и цифровой экономике, специалисты выделяют три этапа развития: автоматизацию, цифровизацию (реинжиниринг), цифровую трансформацию. Первый этап – автоматизация, перевод существующих повторяющихся (рутинных) процессов с использованием ИТ в автоматический режим осуществления.

Следующий этап – цифровизация, где задачей является существенное улучшение (оптимизация) процесса, в том числе с использованием ИТ и переводом большей части данных в «цифру». Важное значение здесь играют технологии оптимизации процессов. Сначала применяются методики реинжиниринга для выстраивания оптимальных процессов, а затем уже их переводят в «цифру». Решения на основе данных начинают встраивать в оптимизированные процессы. Значимая часть всей индустрии 4.0 – это практика делать лучше то, что и так работает, на основе цифровых объектов.

Третий этап «Цифровая трансформация» – связана с созданием принципиально новых моделей деятельности и взаимодействия участников, предусматривает кратное повышение эффективности деятельности и достижение существенных выгод для всех своих участников.

В течение нескольких последних лет стали появляться новые продукты и сервисы, которые быстро распространяются и завоевывают рынки. Мы, как потребители, очень быстро привыкаем к удобным сервисам, к простым формам взаимодействия, к оперативному и комфортному получению услуг. Примеры таких изменений можно наблюдать в перевозках, общественном питании, интернет-торговле, банковских сервисах, аренде жилья, бронировании гостиниц и т.д.

С одной стороны, это дает хороший импульс для роста цифровой экономики. С другой стороны, у государства возникают новые обязательства. Привыкая к удобству коммерческих сервисов, люди предъявляют запросы к качеству и скорости предоставления государственных услуг. Возникает ощутимый разрыв между государственными и коммерческими услугами. За подобным разрывом стоит не только удовлетворенность граждан, но и вопрос производительности.

Счетная палата задает общий вектор развития для всех контрольно-счетных органов. КСП Волгограда, взяв за основу Стратегию Счетной палаты РФ и адаптировав ее под муниципальный уровень, под реальные возможности и компетенции, разработала свою Стратегию развития до 2024 года. Аналогично Стратегии Счетной палаты РФ в рамках вопроса развития цифровых технологий предусмотрены два основных направления. Первое, что касается внутренних процессов, необходимо постепенно с учетом имеющихся возможностей внедрять и использовать современные технологии в реализации внутренних процессов деятельности палаты. Подготовка годового отчета – очень трудоемкое мероприятие, требующее ежегодно отвлечения практически каждого специалиста от основных направлений работы. Мало того, помимо годового отчета, представляемого в Волгоградскую городскую Думу, – есть отчетность, запрашиваемая Ассоциацией КСО Волгоградской области, Союзом МКСО и Счетной палатой, иногда и другими организациями. В настоящее время с помощью IT-специалистов этот вопрос решается через автоматизацию учета результатов мероприятий палаты и подготовки отчетности по всем имеющимся формам. С этой целью показатели стандартизируются и приводятся к единообразию на всех уровнях – Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. Также, в палате активно используется система электронного делопроизводства и документооборота «ДЕЛО», которая позволила «уйти» от бумажного документооборота. Создан и в настоящее время уже активно используется внутренний портал, представляющий собой общую структурированную информационную базу (электронная библиотека) с удобной функцией поиска. Есть мысли и по автоматизации других процессов деятельности палаты, в том числе по проведению мероприятий.

С целью развития дистанционных методов контроля рассматривается возможность создания или приобретения отдельной системы (модуля) финансового контроля, интегрированного в действующие муниципальные информационные системы (АИС «АЦК-Финансы», «АЦК-Планирование», «АЦК-Муниципальный заказ», «Учет земельно-имущественных отношений на территории Волгограда», муниципальный банк пространственных данных Волгограда GeoMedia и другие).

В перспективе должны совершенствоваться инструменты, позволяющие всем государственным и муниципальным органам обмениваться необходимыми данными между собой. Доступ к отдельным данным информационных систем позволит осуществлять контроль в режиме «реального времени», и своевременно информировать о возникающих рисках руководителей органов местного самоуправления Волгограда для принятия соответствующих управленческих решений.

Что касается второго направления – содействие цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления, это направление более сложное. Со своей стороны, мы явно видим барьеры в виде недостатка информации о происходящих изменениях и отсутствия открытости со стороны органов власти.

При этом большинство контрольно-счетных органов уже сами понимают, а Счетная палата РФ открыто к этому призывает, что нельзя оставаться в стороне от процессов цифровой трансформации системы управления.

Есть понимание, что это долгий и сложный процесс со множеством проблем и препятствий, таких как:

- низкий уровень готовности регионов и городов к реализации: финансовая, технологическая, кадровая готовность;
- отсутствие необходимой нормативно-правовой базы;
- неурегулированность вопросов доступа к личным данным;
- качество данных;
- защита информации;
- технологическое отставание от иностранных конкурентов;
- уровень цифровой грамотности населения и т.д.

Кроме того, мероприятия, проводимые КСП Волгограда, показывают недостатки в системе учета и взаимодействия, обмена информацией между организациями, осуществляющими управление муниципальными ресурсами. Все эти проблемы требуют системного и планомерного подхода к решению. И возможно именно они должны стать предметом изучения и анализа со стороны КСО в самом ближайшем будущем.

На фоне описанные выше новых вызовов, используемые сегодня методы контроля устаревают как по форме, так и по сути. Становится неактуально работать на выявление нарушений и недостатков в закрытых периодах, так как все очень быстро меняется. Анализировать то, что уже произошло не всегда результативно, и во многих случаях уже не имеет смысла. В таких условиях, по мнению авторов настоящей статьи, акцент необходимо смещать в сторону мероприятий превентивной направленности – мониторингов, аудита эффективности и стратегического аудита. Именно эти виды мероприятий имеют специфические особенности, позволяющие сигнализировать о возможных рисках не достижения плановых показателей, предупреждать возможные нарушения законодательства, точнее прогнозировать последствия реализуемой органами власти политики, сопоставлять их с трендами изменяющейся среды, выявлять проблемы, носящие системный и фрагментарный характер. Ценность таких мероприятий именно в оперативности и возможности изменения ситуации до того момента, когда уже никак повлиять нельзя. Наряду с изменением подходов, происходит переосмысление роли и места КСО в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Инновационные цифровые технологии формируют целые экосистемы. Цифровые платформы все больше влияют на экономическое развитие хозяйствующих субъектов и государств. Цифровая трансформация в бизнес-среде не оставляет выбора и практически толкает государство к осуществлению цифровой трансформации системы управления.

Привыкая к удобству использования цифровых технологий в повседневной жизни, общество предъявляет запросы к изменению качества предоставления государственных и муниципальных услуг управления, к открытости и эффективности государственного управления, к системе принятия управленческих решений, основанных на данных.

Для развития цифровой экономики необходимо прямое и активное участие государства. Предпосылками для этого являются:

- влияние платформенных решений на ряд направлений социальной сферы;
- потребность в современной системе управления, отвечающей вызовам «нового» времени;
- риски потери конкурентоспособности и контроля на экономических рынках, в том числе работ и услуг;
- формирование активного гражданского общества.

При этом, наиболее важным для государства в ближайшее время является подготовка основы для цифровой трансформации путем обучения государственных и муниципальных служащих, в первую очередь руководителей, знаниям и компетенциям, необходимым для реализации на всех уровнях национальной программы «Цифровая экономика» на период до 2024 года.

Библиографический список

1. Булетова Н. Е., Шаркевич И. В. Влияние цифровой трансформации на региональный рынок рабочей силы // Экономика и управление: проблемы, решения. 2020. Т. 3. № 2 (98).
2. Великобритания, США, Австралия: самые эпичные провалы зарубежных госпроектов в ИТ. URL: http://www.cnews.ru/articles/2018-04-25_velikobritaniyasshaavstraliya_samy_e_pichnye_provaly_zarubezhnyh (дата обращения 25.05.2020).
3. Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. Центр стратегических разработок. М., 2018. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf (дата обращения 24.05.2020).
4. Ход реализации программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/> (дата обращения 25.05.2020).

ОТРАСЛЕВАЯ ЭКОНОМИКА

SECTORAL ECONOMICS

УДК 661.12:339.13

ББК 65.305.83-31

А. М. Измайлов, А. А. Зипунникова

СТРУКТУРА ФАРМАЦЕВТИЧЕСКОГО РЫНКА: КОНЦЕНТРАЦИЯ УЧАСТНИКОВ И ОТРАСЛЕВАЯ СПЕЦИФИКА

Измайлов Айрат Маратович – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Прикладной менеджмент» Самарского государственного экономического университета; e-mail: airick73@bk.ru

Зипунникова Алёна Александровна – магистрант кафедры Экономика и предпринимательство Волгоградского государственного технического университета; e-mail: alena25zip@yandex.ru

Аннотация. В данной статье изучены особенности фармацевтического рынка, рассмотрена структура регионального фармрынка (на примере Волгоградской области), определена концентрация участников и выявлена отраслевая специфика. В результате исследования выявлено, что Волгоградский регион испытывает острую нехватку собственных производителей, несмотря на полную обеспеченность импортными и отечественными лекарственными средствами, биологически активными добавками и медицинскими изделиями. В то же время в регионе наблюдается повышенный уровень конкуренции, ввиду высокой концентрации аптек и достаточного количества мелких, средних и крупных оптовых торговых поставщиков. В результате изучения структуры фармацевтического рынка, уровня концентрации участников и отраслевой специфики, авторами статьи был сделан вывод о том, что фармацевтический рынок, будет развиваться на основе инновационных технологий, и сохранит свою динамичность в будущем. Вывод на российский фармацевтический рынок новых лекарственных препаратов должен стать ключевой стратегией развития отечественных фармацевтических компаний.

Ключевые слова: фармацевтический рынок, фармацевтическая отрасль, лекарственные препараты, оригинальные лекарственные средства, дженерики, структура фармацевтического рынка, концентрация участников рынка, региональная специфика, аптечные сети.

A. M. Izmailov, A. A. Zipunnikova

PHARMACEUTICAL MARKET STRUCTURE: CONCENTRATION OF PARTICIPANTS AND INDUSTRY SPECIFICITY

Ayrat M. Izmailov – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Applied Management of the Samara State University of Economics; e-mail: airick73@bk.ru

Alena A. Zipunnikova – Master's Student of the Department of Economics and entrepreneurship, Volgograd State Technical University; e-mail: alena25zip@yandex.ru

Abstract. In this article, the features of the pharmaceutical market are studied, the structure of the regional pharmaceutical market (on the example of the Volgograd region) is examined, the concentration of participants is determined, and industry specifics are identified. The study revealed that the Volgograd region is experiencing an acute shortage of its own manufacturers, despite the full supply of imported and domestic medicines, dietary supplements and medical devices. At the same time, there is an increased level of competition in the region, due to the high concentration of

pharmacies and a sufficient number of small, medium and large wholesale trading suppliers. As a result of studying the structure of the pharmaceutical market, the level of concentration of participants and industry specifics, the authors of the article concluded that the pharmaceutical market will develop on the basis of innovative technologies and will retain its dynamism in the future. The introduction of new drugs to the Russian pharmaceutical market should be a key development strategy for domestic pharmaceutical companies.

Keywords: pharmaceutical market, pharmaceutical industry, medicines, original medicines, generics, pharmaceutical market structure, concentration of market participants, regional specifics, pharmacy chains.

Актуальность изучения вопросов развития фармацевтического рынка как на региональном, национальном, так и на мировом уровнях, в целом связана с тем, что данный рынок является сферой обращения лекарственных средств и изделий медицинского назначения, существование которой связано с потребностью населения в поддержании своего здоровья, что, в свою очередь, выражается в необходимости приобрести конкретный лекарственный препарат. Волгоградская область – регион России, который относится к Южному федеральному округу. Столицей области является Волгоград – входит в число городов России с населением более 1 миллиона человек (1 013 468 человек). Волгоградский регион включает в себя 475 муниципальных образований. Инновационно-ориентированное развитие фармацевтической промышленности региона может играть значительную роль в развитии не только национальной экономики, но и в обеспечении глобальной конкурентоспособности страны.

Волгоградскому региону необходимо развивать фармацевтическую отрасль, ориентироваться на деятельность, которая будет основана исключительно на российских разработках, и создавать не только дженерики импортных препаратов, но и разрабатывать собственные оригинальные лекарственные средства. В соответствии с этим структура фармацевтического рынка Волгоградской области требует дополнительного изучения и анализа.

Современная мировая экономика достигла такого этапа развития, когда одним из основных экономических ресурсов стал человеческий капитал. Как результат, в большинстве стран мира все большее внимание стало уделяться многообразным и сложным задачам развития здравоохранения, которое может быть обеспечено только путем развития фармацевтической индустрии. Фармацевтическая отрасль занимается разработкой, производством и продвижением на рынок лекарственных средств. Безусловно, ее можно отнести к одним из наиболее социально-значимых в современной экономике. В современной науке вопросам развития фармацевтического рынка посвящено множество публикаций, в частности, исследования Балашова А. И. [1], Зязевой Н. Н. [6], Казьмина М. Н. и Казьмина К. Н. [5], Ромакиной Н. А. [7], которые связаны с изучением развития фармацевтического рынка, и в том числе – его региональной специфики (на примере Волгоградской области) исследования Евстратова А. В. [3], Тюренкова И. Н. [8], Шаховской Л. С. [10].

По данным статистики, мировой фармацевтический рынок увеличивается довольно устойчивыми темпами (примерно 3–4 % в год). По данным компании «IQVIA», в 2018 году объем мирового фармацевтического рынка увеличился по сравнению с 2017 годом (1,1 трлн долл.) и составил 1,2 трлн. долл. США [14]. Фармацевтический рынок традиционно входит в число наиболее рентабельных рынков во всем мире, что делает его особенно привлекательным для производителей. Являясь значимым рынком мирового хозяйства, фармацевтический рынок имеет свои отличительные особенности, которые представлены в таблица 1.

Таблица 1

Отличительные особенности мирового фармацевтического рынка

Особенность	Характеристика
1. Продукция, производится практически всеми странами мира	Более 30 % объема всей продукции производится в странах с развитой экономикой
2. Отрасль относится к высококорентабельным отраслям производства	Совокупная рыночная капитализация фармацевтической отрасли составляет 1,4 трлн. долл. США (5,5 %) и занимает третье место после энергетической и банковской отраслей
3. Инновационный путь развития	Рынок развивается по инновационному пути. Уровень затрат на НИОКР составляет более 15 % от прибыли всей отрасли
4. Высокий уровень государственных затрат	Доля затрат развитых стран на здравоохранение увеличивается ежегодно и напрямую зависит от уровня ВВП на душу населения
5. Оптимизация затрат	Государства оптимизируют свои затраты на здравоохранение, смещая государственную поддержку здравоохранения в сторону развития собственного фармацевтического производства и защиты национальных фармацевтических рынков
6. Наличие оригинальных лекарственных средств и дженериков	Разработкой оригинальных лекарственных средств занимаются фармацевтические ТНК, которые в структуре своей прибыли получают основной доход от таких товаров. Производством дженериков занимаются национальные компании. Сектор дженериков мирового фармрынка жестко контролируется со стороны органов здравоохранения и медицинских страховых компаний

Источник: составлено по материалам [2], [9], [13].

Что касается России, то в настоящее время на фармрынке существует необходимость оценки динамики ключевых показателей, характеризующих уровень достигнутых темпов развития. Исходя из данных, представленных на рисунке 1, необходимо отметить, что объем фармацевтического рынка Российской Федерации характеризуется положительной динамикой роста.

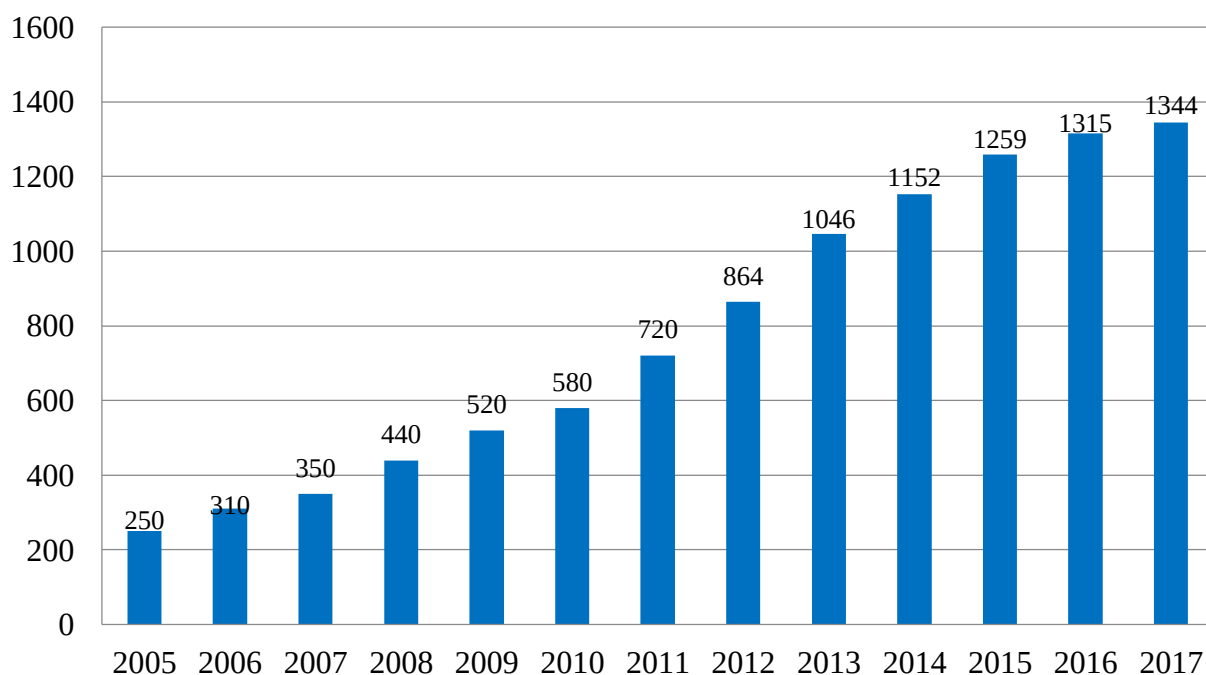


Рис. 1. Динамика объема фармацевтического рынка Российской Федерации, млрд руб. [4]

В 2017 году рост цен на лекарственные препараты составил 5 %. Доля отечественных препаратов увеличилась на 1,2 % в стоимостном выражении в 2017 году. Российский фармацевтический рынок по объему занимал 14-е место в мире. Объем производства лекарственных средств в России в 2017 году увеличился на 23,8 % – до 286 млрд. руб., медицинских изделий – на 15,5 %, до 52,8 млрд. руб. В 2017 году объем фармацевтического рынка увеличился на 6,7 % в рублевом выражении, но в натуральном выражении – остался на уровне 2016 года. В результате проведенного анализа конъюнктуры фармацевтического рынка, необходимо сделать вывод о том, что тенденция к росту связана с повышением цен на лекарственные средства в нерегулируемом сегменте, а также с ростом уровня инфляции и девальвацией рубля. Наряду с этим, причиной положительной динамики роста фармацевтического рынка является изменение предпочтений населения в пользу более дорогих препаратов, в связи с увеличением номинальных доходов потребителей.

Для Волгоградского фармацевтического рынка характерна развитая конкурентная среда с высокой концентрацией аптек и немалого количества единиц мелких, средних и крупных оптовых торговых структур, а также благоприятная среда для дальнейшего развития фармацевтической отрасли с мощным потенциалом для дальнейшего развития. К сожалению, в Волгоградской области уровень заболеваемости и смертности населения превышает целевые показатели по ЮФО, в то же время дефицит финансирования оказывает негативное влияние на качество оказываемых медицинских услуг. Так, например, недофинансируется лечение ВИЧ-инфекций, психических расстройств, то есть заболеваний, которые занимали 1, 2 и 3 место в ЮФО соответственно на протяжении 2013–2015 годов. Фармацевтический рынок Волгоградского региона хоть и обладает большим потенциалом своего развития, но на данный момент на нем присутствует только несколько компаний-производителей лекарственных средств. Две из них можно найти на российском фармацевтическом портале – первая это ЗАО НПО «Европа-Биофарм», специализирующаяся на производстве лекарственных препаратов. Вторая компания – ООО «Лаборатория «ФРИОР», занимающаяся разработкой и производством косметических средств на основе натуральных масел. Еще одним производителем является ГП «Волгоградская фармацевтическая фабрика», которая специализируется на препаратах для лечения сердечно-сосудистых заболеваний, антибиотиках, болеутоляющих и жаропонижающих препаратах. В Волгограде также находится предприятие «Фармация» предлагающая лекарства от инфекционных заболеваний, витамины и гомеопатические средства.

Что касается розничных аптечных сетей, то по состоянию на 1 апреля 2018 года в Волгограде на фармацевтическом рынке существовало более 840 аптечных киосков и аптечных пунктов, оборот которых составил в 3579,26 млн. рублей. В результате проведенного анализа конъюнктуры аптечного сегмента на региональном фармацевтическом рынке Волгоградской области было выявлено, что около 17,5 % аптечных учреждений владеют оборотом выше или значительно выше среднерегиональной выручки, 34,7 % аптечных учреждения зарабатывают на среднерегиональном уровне, а то время как 47,8 % аптек зарабатывают меньше среднерегионального уровня или несут существенные убытки. Это свидетельствует о том, что в аптечном сегменте фармацевтического рынка Волгоградской области довольно высокая конкуренция среди аптечных учреждений, в результате чего они иногда не в состоянии покрывать возникающие убытки и развиваться.

В результате проведенной классификации аптечных сетей в розничном сегменте фармацевтического рынка Волгоградской области необходимо обратить внимание на территориальный признак (таблица 2).

Таблица 2

**Классификация розничных аптечных точек с учетом территориального признака
в 2018 году**

Территориальный признак	Количество аптек	Оборот, в млн. руб.	Доля количества аптек, %	Доля оборота, %
Локальные	217	1 528,83	26	43
Малые локальные	243	528,27	29	15
Федеральные	156	601,99	19	17
Одиночные	160	547,10	19	15
Региональные	65	373,08	8	10

Источник: составлено по материалам [12].

Исходя из анализа вышеприведенных данных, следует подчеркнуть, что для Волгоградского региона характерны следующие черты: наиболее востребованными оказываются локальные и малые локальные аптечные учреждения. Данная специфика объясняется их наибольшим оборотом и превышающей долей в количестве аптек в целом. Менее распространены федеральные, одиночные и региональные аптечные учреждения. Наряду с этим, важно также проанализировать структуру розничных аптечных сетей с точки зрения их расположения в муниципальных образованиях Волгоградской области (таблица 3).

Таблица 3

**Наличие аптечных точек с учетом территориально-административного деления
в 2018 году**

Территориально-административный признак	Количество аптек	Оборот, в млн. руб.	Доля количества аптек, %	Доля оборота, %
Город	648	3 199,66	77	89
Поселок	98	208,17	12	6
Село	95	171,43	11	5

Источник: составлено по материалам [12].

Интерпретируя данные таблицы 3 необходимо отметить, что ситуация соответствует условиям стандартной структуры с учетом деления по территориально-административному признаку. Иными словами, абсолютное большинство аптечных учреждений, в частности и доли их оборотов в процентном выражении в целом, отражают уровень численности и доходы населения в городах, в свою очередь в разы превосходящие доходы проживающих людей в поселках и сёлах. Необходимо отметить, что с учетом наличия в Волгоградской области 841 аптеки наряду с классификацией по территориально-административному признаку можно также выделить классификацию аптечных сетей по форме собственности. Для завершения

анализа розничной аптечной сети Волгоградского региона рассмотрим рейтинг аптечных сетей по количеству аптечных точек в регионе (таблица 4) с указанием головного офиса аптечной сети.

Таблица 4

Рейтинг аптечных сетей Волгоградской области в 2018 году

Наименование сети	Головной офис	Тип сети	Количество	Оборот в год, руб.	Доля рынка, %
«Волгофарм»	Волгоград	Локальная	122	1 203 143 287	33,6
«Вита»	Самара	Региональная	38	221 638 266	6,2
«Имплозия»	Самара	Федеральная	46	163 757 320	4,6
«Первая помощь & Радуга»	Санкт-Петербург	Федеральная	42	160 508 201	4,5
«Ригла»	Москва	Федеральная	25	119 751 905	3,3

Источник: составлено по материалам [11].

В результате изучения структуры фармацевтического рынка, уровня концентрации участников и отраслевой специфики, авторами статьи был сделан вывод о том, что в 2019 году наблюдался повышенный интерес фармацевтических компаний к таким стратегиям развития бизнеса, как проведение исследований и разработок, а также углубление локализации производства лекарственных средств, что свидетельствует об оживлении российского фармацевтического рынка. Кроме того, проведенный анализ современного состояния и уровня развития регионального фармацевтического рынка Волгоградской области показал, что производственная инфраструктура региона испытывает острую нехватку собственных производителей, невзирая на полную обеспеченность импортными и отечественными лекарственными средствами, биологически активными добавками и медицинскими изделиями. В то же время, характерной чертой Волгоградского региона является повышенный уровень конкуренции, высокая доля локальных и малых локальных аптечных сетей, по сравнению с федеральными и региональными участниками.

Таким образом, Волгоградскому региону необходимо развивать фармацевтическую отрасль, и ориентироваться на производственную деятельность, которая будет основана исключительно на российских разработках по созданию инновационных лекарственных средств. Необходимо отметить, что на территории г. Волгограда уже существует фармацевтический кластер, который в перспективе нескольких лет может стать импульсом для развития производства оригинальных лекарственных средств, которые в настоящий момент проходят стадию клинических испытаний.

Библиографический список

1. Балашов А. И. Новые тенденции в развитии мировой фармацевтической отрасли к концу первого десятилетия XXI-го века // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена: Научный журнал. 2010. № 124.

2. Всемирная организация здравоохранения. URL: [https:// http://www.who.int](https://http://www.who.int). (дата обращения 20.04.2020).
3. Евстратов А. В., Игнатъева В. С. Слияния и поглощения на фармрынке: предвестник кризиса или платформа для роста // Новая аптека. 2017. № 7.
4. Евстратов А. В. Основные тенденции и перспективы развития фармацевтического рынка в Российской Федерации: монография; ВолгГТУ. Волгоград, 2018. 192 с.
5. Евстратов А. В., Казьмин М. Н., Казьмин К. Н. Формирование структуры аптечного сегмента на фармацевтическом рынке Российской Федерации // Известия Волгоградского государственного технического университета. 2018. № 1 (211).
6. Зязева Н. Н. Современное состояние, условия и перспективы развития мирового фармацевтического рынка // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 12.
7. Ромакина Н. А. Влияние глобализационных процессов на развитие мировой и отечественной фармацевтической индустрии: автореф. дис... экон. наук. М.: ФГОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2017. 28 с.
8. Тюренков И. Н., Евстратов А. В. Товаропроводящая система волгоградского фармацевтического рынка // Новая Аптека. 2003. № 5.
9. Шабалина Л. В., Маслий Н. Ю. Перспективы развития российской фармацевтической отрасли на мировом рынке / Материалы XIV-й Международной научно-практической конференции «Экономика и маркетинг в XXI веке: проблемы, опыт, перспективы», 23–24 ноября 2017 г., г. Донецк, ДонНТУ: Донецк: ДонНТУ, 2017. С. 601–607.
10. Шаховская Л. С. Фармацевтический рынок в Волгоградской области: проблемы формирования и перспективы развития / Л. С. Шаховская, А. В. Евстратов // Региональная экономика. Юг России. 2006. Т. 1. № 7. С. 414–426.
11. DSM Group. URL: <http://www.dsm.ru>. (дата обращения 03.04.2020).
12. DSM Group – аналитические отчеты. URL: <https://www.dsm.ru/marketing/free-information/analytic-reports/> (дата обращения 03.04.20).
13. FT Global 500. URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/988051be-fdee-11e3-bd0e-00144feab7de.html> (дата обращения 15.04.2020).
14. The Global Use of Medicine in 2019 and Outlook to 2023 Forecasts and Areas to Watch. IQVIA Institute. January 2019. URL: <https://informatori.it/wp-content/uploads/2019/03/the-global-use-of-medicine-in-2019-and-outlook-to-2023.pdf> (дата обращения 11.04.2020).

УДК 338.484.2(470)

ББК 65.432.1(2Рос)

А. П. Никитина, Л. И. Саченок

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ ГОСТИНИЧНОГО БИЗНЕСА КРЫМА

Никитина Алина Петровна – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой Международного таможенного и морского права Севастопольского государственного университета; e-mail: APNikitina@sevsu.ru

Саченок Людмила Ивановна – кандидат экономических наук, доцент кафедры Бухгалтерский учет, анализ и аудит Севастопольского государственного университета; e-mail: Lyudmila.sachenok@mail

Аннотация. В научной работе авторам раскрыты особенности развития организаций гостиничного бизнеса. Определены научные подходы к определению основных понятий «гостиница» и «услуга», которые рассмотрены отечественными и зарубежными авторами. Анализируя предложенные определения, можно определить главные особенности услуг: это предпринимательская деятельность, она направлена на удовлетворение потребностей «потребителя» услуги; отсутствие осязаемой формы (в отличие, например, от торговли, когда происходит обмен денег на конкретный осязаемый товар). В ее особенности входит отсутствие осязаемой формы (в отличие, например, от торговли, когда происходит обмен денег на конкретный осязаемый товар). Услуга реализуется персоналом, в составе которого выделяют обслуживающий и управляющий персонал.

Ключевые слова: гостиничный бизнес, вид деятельности, эффективность, туризм, услуги, классификация.

A. P. Nikitina, L. I. Sachenok

MODERN TRENDS OF DEVELOPMENT ORGANIZATIONS GOSTERECEGI BUSINESS CRIMEAN

Alina P. Nikitina – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, head of the Department of International customs and Maritime Law of Sevastopol State University; e-mail: APNikitina@sevsu.ru

Lyudmila I. Sachenok – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Accounting, analysis and audit of Sevastopol State University; e-mail: Lyudmila.sachenok@mail

Abstract. In the scientific work, the authors revealed the features of the development of hotel business organizations. Scientific approaches to the definition of the basic concepts of «hotel» and «service» are defined, which are considered by domestic and foreign authors. Analyzing the proposed definitions, it is possible to identify the main features of services: a business activity; it is aimed at meeting the needs of «consumers» of services; the lack of tangible form (unlike, for example, from trade, when there is an exchange of money for tangible goods). Its features include the absence of a tangible form (in contrast, for example, to trade, when money is exchanged for a specific tangible product). The service is implemented by a staff consisting of service and Management personnel.

Keywords: hotel business, type of activity, efficiency, tourism, services, classification.

На современном этапе развития экономики Российской Федерации важную составляющую в ней занимает направление сферы туристических услуг, а именно гостиничный бизнес.

Актуальность научной работы заключается в рассмотрении гостиничных услуг как сложного хозяйственного механизма, которому присущи ряд особенностей, отличающие его от других сфер обслуживания. Данные особенности предопределяют особые методы в бухгалтерском учете гостиницы и анализе деятельности.

Цель научной работы – исследование экономической сущности, теоретических основ и практических аспектов деятельности для разработки рекомендаций, направленных на повышение эффективности и конкурентоспособности деятельности организаций гостиничного бизнеса.

Для обеспечения эффективного руководства деятельностью гостиничного предприятия необходимо располагать точной, объективной, своевременной и достоверной экономической информацией.

Гостиничные услуги – это такая сфера бизнеса, которая распространена по всему миру и является лидирующей в сфере оказываемых услуг, в том числе и в нашей стране. Как и для любого вида деятельности, ей присущи некоторые проблемы, которые касаются учета, законодательства и взимания налогов.

Основные определения понятия «гостиница» определяются и нормативно-правовыми актами, которые представлены в таблице 1.

Таблица 1

Определения понятия «гостиница»

№ п/п	Определение	Источник
1	Гостиница – средство размещения, в котором предоставляются гостиничные услуги и которое относится к одному из видов гостиниц, предусмотренных положением о классификации гостиниц, утвержденным Правительством Российской Федерации [7, ст. 1]	Ст. 1 ФЗ № 132 «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»
2	«Гостиница и иное средство размещения» – это имущественный комплекс (здание, часть здания, оборудование и иное имущество), предназначенный для оказания гостиничных услуг [6]	Постановление Правительства РФ № 1085 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации»
3	Гостиница – это коммерческое предприятие, производящее и предлагающее на рынке свой «товар», продукт в виде комплекса услуг, среди которых основными являются услуга размещения и услуга питания [1, с. 46]	Герчикова И. Н.

Углубление экономической интеграции Российской Федерации в мировой экономике способствуют ускоренному развитию гостиничного бизнеса, поскольку гостиничные предприятия – это предприятия сферы услуг, и они занимают одно из ведущих мест в туристической отрасли. Само понятие «гостиница» предполагает предоставление услуги проживания в номере, а также комплект сопутствующих услуг – питание, спа-процедуры, тренажерные залы, бассейн, различные экскурсии.

Основной услугой гостиниц как средства проживания является услуга по предоставлению временного места для проживания [5]. Оказываемая услуга подразделяется на два уровня. К первому уровню относят предоставление помещения как места для проживания. Ко второму – сопутствующие услуги, например, уборка номера, оформление клиента. Раскрытие понятия «услуга» представлено в таблице 2.

Таблица 2

Трактовка понятия «услуга»

№ п/п	Трактовка
1	«Услуга – это действие, приносящее пользу, помощь другому»
2	«Услуга – это результат, достигаемый при непосредственном взаимодействии исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя»
3	«Услуга – это предпринимательская деятельность, направленная на удовлетворение потребностей других лиц, за исключением деятельности, осуществляемой на основе трудовых правоотношений»
4	«Услуга – это потребительная стоимость, воплощенная и в товаре, и в виде «чистых» услуг, не получающих в виде вещи самостоятельного бытия отдельно от исполнителя»
5	«Услуга – любая деятельность, которую одна сторона может предложить другой; неосознанное действие, не приводящее к владению чем-либо. Её предоставление может быть связано с материальным продуктом»
6	Ж.-Б. Сей пришел к выводу, что услуга выступает особым видом благ, способным приносить доход. В то же время известный французский либеральный экономист Ф. Бастиа под услугой понимал не только реальную затрату труда в процессе производства, но и всякое усилие вообще, которое прилагается кем-либо или от которого освобождается тот, кто данной услугой пользуется (идея социальной услуги)
7	Термин «услуги» охватывает широкий круг отраслей, которые выполняют различные функции для покупателей, но не включает в себя, или включает случайно продажу реального продукта»
8	Услугу – экономическое благо, выступающее в нематериальной форме в виде труда. Процесс оказания услуги реализуется в виде непрерывного взаимодействия потребителя и производителя услуги. Потребитель непосредственно участвует в обслуживании, ставит требования перед исполнителем, контролирует ход выполнения услуги, в ходе обслуживания по мере необходимости выдвигает новые требования. Потребитель воспринимает в итоге услугу не только по ее конечным результатам, но и в неразрывной связи с обработанностью технологических процессов, действиями обслуживающего персонала, со всеми сопутствующими производственными событиями.

Источник: составлено автором на основе [1, 2, 3, 4, 8]

Анализируя предложенные определения, можно определить главные особенности услуг: это предпринимательская деятельность, она направлена на удовлетворение потребностей «потребителя» услуги; отсутствие осязаемой формы (в отличие, например, от торговли, когда происходит обмен денег на конкретный осязаемый товар). Безусловно, это не означает, что все предоставленные услуги не имеют материальной формы. К материальным можно отнести предоставление в пользование таких продуктов гостиницы, как номера, оборудование, напитки, бассейн. Особенностью является реальность, соизмеримость услуг, когда соотношение «услуга-цена» понятно клиенту. К нематериальным услугам относятся абстрактные услуги – сервис, атмосфера и т.д., создающие внутренний образ предприятия [2, с. 45].

Что касается гостиничных услуг, то они имеют ряд отличительных характеристик. Сюда относится отсутствие накопления и складирования услуги как таковой, так как невозможно, например, складировать услуги размещения или уборки. Производство конкретной услуги отделимо от ее потребления, например, уборка производится до заселения в номер.

Однако само обслуживание (или сервис) неотделим от момента потребления услуги, так как определяющим условием является вежливое общение с клиентом. Оперативность обслуживания и реагирования на возможные проблемы, например, время для регистрации гостя должно быть менее пяти минут. В связи с этим необходимо документальное оформление требований (стандарты) обслуживания по предоставлению услуги. Возможная вероятность влияния человеческого фактора на процесс оказания услуги, например, при размещении администратор может быть более вежливым с одним клиентом, и менее – с другим.

Перечисленные выше особенности имеют внутренний характер. Но независимо от предприятия могут возникнуть и внешние особенности. Сюда относятся сезонность услуг – летом гораздо более высокий спрос на гостиничные услуги, чем в другие времена года, а также влияет и то, будний день или выходные. Политико-правовые факторы тоже оказывают влияния, например, посредством принятия законов в Российской Федерации регулируется та или иная сфера деятельности. Чем жестче законы, тем, соответственно, более жесткие условия для развития бизнеса, что, в конечном итоге, влияет на приток туристов в регион. Здесь важно отметить и инфраструктуру региона. Более «выгодной» с точки зрения туриста будет поездка в развитый регион, где возможно не только отдохнуть в гостинице, а и посетить культурные места, достопримечательности и т.д. На спрос будет влиять реклама услуг. Более разрекламированные гостиницы будут иметь более высокий спрос. Систематизация услуг гостиницы представлена в таблице 3.

Таблица 3

Систематизация услуг гостиницы

Группа	Подгруппа	Перечень предоставляемых услуг	Основание
Основ-ные	1) базовые	- услуги проживания; - вызов скорой помощи, других специальных служб; - пользование медицинской аптечкой; - доставка в номер корреспонденции, адресованной потребителю, по ее получении; - побудка к определенному времени, кипятка, иглол, ниток одного комплекта посуды, столовых приборов	Постановление Правительства РФ от 09.10.2015 № 1085 «Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации»
	2) в зависимости от категории гостиницы	Услуги питания; поиск проживающих; услуги швейцара; поднос багажа; стирка, глажение одежды гостя; услуги химчистки; ремонт одежды; почтовые и телеграфные услуги; вызов такси и прочие в зависимости от категории гостиницы	Постановление Правительства РФ от 16.02.2019 № 158 «Об Утверждении Положения о классификации гостиниц»
	3) другие основные услуги в зависимости от функционального назначения гостиницы	Оздоровительные услуги, услуги питания, в том числе лечебно-профилактического, диетического, детского питания (для санаториев и пансионатов)	
Доп.	–	Физкультурно-оздоровительные, туристские, бытовые, развлекательные услуги, услуги торговли и пр.	Гостиница оказывает добровольно

Стандартными услугами, предоставляемыми гостиницами, являются: обслуживание в номерах; административные услуги; коммерческий сервис; общественное питание; инженерные услуги; службы поддержки [4, с. 33].

Подразделениями гостиницы являются:

- административно-управленческий персонал. В эту группу входят директор, заместитель директора, отдел бухгалтерии, отдел кадров;
- служба приема и размещения – администраторы на стойке, швейцары, менеджеры;
- служба содержания помещения – сестра-хозяйка, горничные;
- общественное питание – заведующий производством, повара, кухонные работники, официанты;
- техническая служба – главный инженер, электрик, сантехник, плотник, дворник;
- ИТ-служба – программист, системный администратор;
- служба безопасности (охрана).

Как правило, непосредственно службы существуют в крупных гостиницах. Для малых роль возложена на одного или нескольких сотрудников. Выделение такой двухуровневой структуры предопределяет требования к персоналу на данном уровне. Для служб первого уровня необходимым является знание иностранного языка, стрессоустойчивость, коммуникабельность, возможны возрастные ограничения.

Для эффективного управления всеми службами гостиницы необходимо организовать систему контроля, обрабатывать сведения, полученные в процессе контроля. Это обеспечит, в первую очередь, сохранность имущества организации, а также оперативное управление.

В процессе деятельности должна выполняться такая работа: изучение рыночной структуры, спроса на услуги; изучение деятельности конкурирующих предприятий; реклама гостиницы (в первую очередь посредством Интернета); должны быть осуществлены меры по привлечению клиентов в «несезон»: загруженность в летние месяцы должна не резко отличаться от загруженности в другие месяцы; должна осуществляться качественная подготовка кадрового состава.

Таким образом, при осуществлении основной гостиничной услуги, а именно предоставления места для проживания вместе с комплектом сопутствующих услуг, реализуется цель предприятия – получение прибыли. Услуга – это предпринимательская деятельность, она направлена на удовлетворение потребностей «потребителя» услуги. В ее особенности входит отсутствие осязаемой формы (в отличие, например, от торговли, когда происходит обмен денег на конкретный осязаемый товар). Услуга реализуется персоналом, в составе которого выделяют обслуживающий и управляющий персонал.

С 2019 г. вступили изменения в ФЗ № 132. В соответствии с ними стала обязательной процедура классификации. Определение понятия представлено в таблице 4 [7].

Таблица 4

Определение понятия классификации гостиниц

Определение	Источник
Классификация гостиниц – отнесение гостиниц к определенным категориям, установленным положением о классификации гостиниц, утвержденным Правительством Российской Федерации, на основании оценки соответствия гостиниц и предоставляемых в них гостиничных услуг требованиям, установленным этим положением	Ст. 1 ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» № 132-ФЗ
Классификация гостиниц – отнесение гостиниц к определенным категориям, установленным положением о классификации гостиниц, утвержденным Правительством Российской Федерации, на основании оценки соответствия гостиниц и предоставляемых в них гостиничных услуг требованиям, установленным этим положением	Ст. 1 ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» № 132-ФЗ

Помимо перечисленных в п. 1.1 признаков, влияющих на спрос в гостинице, на него влияет и классификация гостиницы. В Российской Федерации статус гостиницы определяется количеством звезд. Факторы, которые способствуют определению звездности, такие:

- здание и прилегающая территория: наличие подъезда, освещения и т.д.;
- техническое оборудование: наличие лифта и т.д.
- количество и состояние номера: вместимость, звукоизоляция, сигнализация и т.д.;
- питание (без питания в гостиницах без звезд, с предоставлением завтрака в гостиницах с одной звездой и т.д.), наличие ресторана и кафе;
- инфраструктура гостиницы;
- пакет «бесплатных» (входящих в стоимость) услуг;
- наличие услуг за дополнительную плату: стирка, глажение, химчистка, ремонт одежды, хранение багажа, вызов такси, туристские услуги (гиды) и т.д.

Имеет значение и квалификация персонала: уровень образования, стаж работы, переподготовка, знание иностранных языков, умение работать с компьютерными системами.

В соответствии с классификацией, каждая описанная выше услуга имеет балл. Определяется суммарное количество баллов и на этой основе присваивается звездность гостиницы. Различают категории от «без звезд» до «пять звезд». Классификация гостиниц по системе звездности представлена в таблице 5.

Таблица 5

Классификация гостиниц по системе звездности

Количество звезд	Описание	Требования
1*	Недорогая гостиница с базовым набором услуг и, как правило, номерами одной категории	– стойка регистрации, размещение с 7:00 до 22:00; – кровати минимального размера 90 на 190 сантиметров (односпальные); – смена постельного белья после 5 ночей проживания, после пребывания гостя; – один туалет на каждые десять комнат; – одна ванная комната на десять номеров; – завтрак с холодными блюдами
2*	Бюджетный вариант гостиницы с несколькими категориями номеров и расширенным набором услуг	– на всех этажах, кроме 1 и 2 должен быть лифт (от стойки ресепшн); – оборудованный конференц-зал; – доступ в интернет;
3*	Отель среднего уровня с более развитой инфраструктурой и стандартным набором услуг (ресторан, бар, автостоянка, в номерах телевизор, телефон и т.д.)	– смена постельного белья после 3 ночей проживания, после пребывания гостя в отеле; – все номера с душем и туалетом; – площадь ванной и туалета – не менее 3,8 квадратных метров; – минимальная площадь номера: 10 квадратных метров – одноместный, 15 квадратов – двухместный; – отдельные общественные туалеты для мужчин и женщин

Количество звезд	Описание	Требования
4*	Отель высокого уровня, предлагающий помимо стандартных, также обширный ряд дополнительных услуг (например, спа-центр, бизнес-центр, несколько ресторанов, более высокий уровень сервиса)	– высококачественная мебель и оборудование; – лифт на всех этажах; – несколько оборудованных конференц-залов; – минимальная площадь номера 12 квадратов – одноместный, 17 квадратов – двухместный, по двухкомнатный – 40 м²; трехкомнатный – 55 м²;
		– смена постельного белья после 2 ночей пребывания, после пребывания гостя в отеле; – интернет в номерах; – не менее 4 туалетных принадлежностей, за исключением мыла и шампуня для каждого гостя; – завтрак с множеством горячих блюд, обед и ужин в ресторане
5*	Отель самой высокой категории с наиболее полным набором услуг, развитой инфраструктурой, высоким уровнем сервиса, максимально комфортной и даже роскошной обстановкой	– высококачественная эксклюзивная мебель и оборудование; – лифты на этажах; – несколько конференц-залов с возможностями общественного питания; – машина для льда или наличие льда в номерах; – минимальная площадь одноместных апартаментов – 13 м², двухместных 18 м²; двухкомнатных номеров – 40 м²; трехкомнатных апартаментов – 55 м²; – кондиционер во всех номерах; – смена постельного белья ежедневно; – банный халат на каждого гостя; – интернет и связь по электронной почте в номерах; – 5 туалетных принадлежностей, за исключением мыла и шампуня для каждого гостя; – бальный зал или ночной клуб; – несколько ресторанов; – парикмахерская и салон красоты, если более 100 номеров; – крытый бассейн, фитнес-центр, оздоровительный центр, раздевалки и душевые кабины, сауна и зона отдыха; – детская игровая площадка, комната для детей и специальное меню для детей

В целом, классификация по звездам позволяет определить минимальные требования к гостинице, на основании чего ей присвоится количество звезд. Более качественными с точки зрения сервиса являются гостиницы с 5 звездами. Но они дорогие, с точки зрения оптимального соотношения цены и качества приемлемой категорией будет 3 звезды.

Перечень основных услуг, которые обязаны оказывать гостиницы в зависимости от категории, представлен в таблице 6.

Таблица 6

**Перечень основных услуг, которые обязаны оказывать гостиницы
в зависимости от категории**

Требование к обслуживанию	Категория					
	Без звезд	Одна звезда	Две звезды	Три звезды	Четыре звезды	Пять звезд
Служба приема – круглосуточный прием	+	+	+	+	+	+
Вручение корреспонденции гостям	+	+	+	+	+	+
Швейцар						
Поднос багажа (из машины в номер и из номера в машину) круглосуточно						
Обязательно	–	–	–	–	–	+
По просьбе	–	–	+	+	+	–
Утренняя побудка (по просьбе)	+	+	+	+	+	+
Ежедневная уборка номера горничной, включая заправку постелей	+	+	+	+	+	+
Вечерняя подготовка номера	–	–	–	–	–	+
Смена постельного белья						
Один раз в пять дней	+	+	–	–	–	–
Один раз в три дня	–	–	+	+	–	–
Один раз в два дня	–	–	–	–	+	–
Ежедневно	–	–	–	–	–	+
Смена полотенец						
Один раз в три дня	+	+	+	–	–	–
Ежедневно	–	–	–	+	+	+
Стирка						
Исполнение в течение суток	–	–	–	+	+	+
Экспресс-обслуживание	–	–	–	–	–	+
Глажение						
Исполнение в течение часа	–	–	–	–	+	+
Предоставление утюга, гладильной доски	+	+	+	+	–	–
Химчистка (допускается предоставление услуг по договору со специализированным предприятием)						
Исполнение в течение суток	–	–	–	+	+	–
Экспресс-обслуживание	–	–	–	–	–	+
Мелкий ремонт одежды	–	–	–	+	+	+
Автомат для чистки обуви	–	–	–	+	+	+
Почтовые и телеграфные услуги	–	–	–	+	+	+
Отправление и доставка телефаксов	–	–	–	–	+	+
Хранение ценностей в сейфе администрации	+	+	+	+	+	+
Обмен валюты или прием платежей по банковским картам	–	–	–	+	+	+
Хранение багажа	+	+	+	+	+	+
Организация встреч и проводов	–	–	–		+	+
Вызов такси	+	+	+	+	+	+
Аренд аренда (прокат) автомашины	–	–	–	–	+	+
ронирование и (или) продажа билетов на различные виды транспорта	–	–	–	–	+	+
Бронирование и (или) продажа билетов в театры, на спортивные, зрелищные мероприятия	–	–	–	–	+	+
Туристские услуги						
Туристская информация	+	+	+	+	+	+
Экскурсии, гиды-переводчики	+	+	+	+	+	+
Медицинские услуги						
Вызов скорой помощи, пользование аптечкой	+	+	+	+	+	+

Помимо минимальных услуг, оказание которых обязательно для всех категорий гостиниц, в таблице рассмотрены и другие услуги основной деятельности. В частности, смена постельного белья в гостинице с 1–2 звездами происходит один раз в 5 дней, а в гостиницах с пятью звездами – ежедневно.

В результате оценки выдается свидетельство о классификации, которое действительно 3 года. Для открытости данных создан сайт «Федеральный перечень туристских объектов», где по названию, региону и виду деятельности можно увидеть, какое количество звезд присвоено тому или иному объекту. По состоянию на конец 2019 года, в Крыму из 1 300 туристических объектов аккредитацию прошло всего 334 гостиницы (26 %). В городе федерального значения Севастополь – около 5 %. Следовательно, необходимо привлечь административные меры.

Более обобщенно гостиницы классифицируют по цене (от бюджетных до фешенебельных), по месту расположения (обычно выгодным считается расположение у моря или в горах), по вместимости (общему количеству мест для временного проживания), по продолжительности работы (работает гостиница круглогодично или сезон).

Более удобными в подъезде к гостинице считаются такие, расположенные в центре города, к ним удобно подъехать при отсутствии собственного транспорта. Так же они считаются удобными для людей, приехавших в связи со служебными командировками. В гостиницах, расположенных у моря, вдали от объектов культуры и массовых коммуникаций, очень удобно провести семейный отдых с маленькими детьми. Обычно в таких гостиницах делается упор на шоу для детей, а после 22:00 – для взрослых. Гостиница, расположенная в горах, будет интересна людям, предпочитающим активных отдых.

Круглогодичные гостиницы, функционирующие круглый год, сталкиваются с проблемой сезонности. Проявляется это в том, что в летние месяцы загрузка гостиницы возрастает, в отличие от других месяцев. В связи с этим возникает необходимость в дополнительной рекламе на протяжении всего года. Гостиницы, работающие один-два сезона, обычно являются небольшими, часто именно они имеют статус «семейных» гостиниц, куда удобно приехать с маленькими детьми.

Конечно, вышеперечисленные факторы наряду с числом удобств прямо связаны с ценой за номер. Как правило, в лидерах по посещаемости идут бюджетные, а также средние по классу гостиницы. Здесь нельзя определить четкий критерий, по которому выбирается тот или иной класс. Например, бюджетные гостиницы чаще выбирают молодые люди-студенты, а также пенсионеры. Хотя это очень условно. Определения видов гостиниц дано в таблице 7.

Таблица 7

Виды гостиниц в соответствии с Положением № 158

Тип гостиницы	Характерные отличия
Резорт	Курортный отель, предлагающий множество возможностей для отдыха и развлечения на своей территории. Данный вид отеля очень популярен в сфере массового «пляжного» туризма, иногда функционируют по системе «всё включено»
Бутик-отель	Небольшая по размеру гостиница, уделяющая особое внимание эксклюзивному стилю, роскошному дизайну, уникальному тематическому оформлению
Апартаменты	Квартира (или отдельная вилла) с собственной кухней, сдаваемая в аренду туристам (бывают как бюджетные варианты, так и апартаменты класса люкс)

Тип гостиницы	Характерные отличия
Апарт-отель	Апартаменты при обычном отеле или отдельный комплекс апартаментов, имеющих расширенный набор услуг
Бизнес-отель	Отель, предназначенный для деловых поездок, проведения конференций, рабочих совещаний. Располагается в деловых центрах крупных городов
Спа-отель	Отель, располагающий спа-центром, широким ассортиментом спа-процедур, массажными кабинетами, спокойной атмосферой
Шале	Отель на горнолыжном курорте, обычно в виде традиционного альпийского домика
Лоджи	Небольшая гостиница на территории заповедника, национальных парков, в окружении природы. Как правило, для постройки лоджей используют натуральные материалы (камень, дерево)
Кемпинг	Оборудованное арендуемое место для установки палатки и/или фургона. Из инфраструктуры присутствуют туалеты, электрические розетки, иногда – души, магазины, автомойки
Мотель	Придорожная гостиница с невысокой стоимостью проживания
Bed&Breakfast (B&B)	Переводится как «постель и завтрак». Бюджетная гостиница, часто семейного типа. К этой же категории можно отнести и гостевые дома или гестхаусы (guesthouse)
Хостел	Дешёвая гостиница, часто организованная на манер общежития. Популярна среди молодежи

Таким образом, классификаций существует множество.

Исследователи утверждают, что при выборе города для поездки туристы рассматривают три фактора: наличие достопримечательностей и музеев, ресторанов и жилья. В этом плане Российская Федерация богата источниками культурных впечатлений для туристов: Кавказ, Алтай, Черное и Азовское моря, Камчатка, Байкал и т.д. Тем не менее, лидерами являются такие города, как Москва и Санкт-Петербург (доля гостиниц на эти два города составляет 53 % из общего числа), Сочи, Екатеринбург, Ростов-на-Дону, Казань, Волгоград, Нижний Новгород, Калининград, Самара, Краснодар и т.д. Но в них практически отсутствуют гостиницы, ориентированные на бюджетного туриста.

Правительство РФ реализует специальные целевые программы, направленные на совершенствование туризма. Новая ФЦП начата в 2019 г. Динамика показателей ФЦП представлена в таблице 8.

Таблица 8

Динамика показателей ФЦП 2019 г.

Целевые индикаторы Программы	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
1. Прирост вклада туризма в валовый внутренний продукт Российской Федерации к плановому 2018 году, %	8,21	16,85	25,94	35,55	45,7	56,43	74,79
2. Объем туристских услуг, оказанных населению, млрд. руб.	183,0	189,5	209,1	235,7	265,4	298,1	330,8
3. Объем услуг гостиниц и аналогичных средств размещения, оказанных населению, млрд. руб.	267,2	275,5	300,4	334,3	372,1	413,7	455,2
4. Туристский поток по Российской Федерации, млн. чел.	74,5	76,4	78,4	80,6	83,3	88,0	93,1

Как видно из таблицы, на будущие периоды запланировано увеличение показателей туристической сферы.

Основными проблемами в отрасли являются: политические проблемы, из-за чего в нашей стране не развивается международный туризм. Причиной является и отсутствие знаний (преимущественно) английского языка в гостиницах, находящихся в регионах, отдаленных от крупных городов. Негативно влияет отсутствие классификации у гостиниц, хотя данная тенденция идет на спад, ведь, как уже было сказано, с 2019 г. классификация является обязательной. Что касается поездок внутри страны, то причиной слабого развития являются довольно высокие цены на передвижение из одного региона в другой.

Регионы Республика Крым и г. Севастополь в составе РФ находятся только с 2014 г., а также регион расположен относительно обособленно от всей России, так как это полуостров. В Крыму наиболее распространенными являются категория гостиниц «три звезды», а также «без звезд».

Большой проблемой для бизнеса является пандемия коронавируса. В связи с этим гостиницы приостановили работу с 27 марта 2020 г. по 1 июня 2020 г. Потери точно оценить пока трудно, но они будут значительными для экономики.

Таким образом, система классификации гостиниц необходима для приведения к единому стандарту деятельности гостиниц РФ, она введена с 2019 г. В соответствии с ней, выделяют категории от «без звезд» до «пять звезд». В целом, классификация по звездам позволяет определить минимальные требования к гостинице, на основании чего ей присвоится количество звезд. Более качественными с точки зрения сервиса являются гостиницы с 5 звездами, с точки зрения оптимального соотношения цены и качества приемлемой категорией будет 3 звезды.

Для открытости данных создан сайт «Федеральный перечень туристских объектов», где по названию, региону и виду деятельности можно увидеть, какое количество звезд присвоено тому или иному объекту. Что касается стандартизации в Крыму, то наиболее распространенными категориями являются категории «без звезд», а также «три звезды». Более обобщенно гостиницы классифицируют по цене, по месту расположения, по вместимости, по продолжительности работы. Для развития туризма во всех регионах введена целевая программа 2019–2025 гг. Все запланированные показатели программы увеличиваются к 2025 году.

Библиографический список

1. Герчикова И. Н. Менеджмент. М.: ЮНИТИ, 2012. 180 с.
2. Джум Т. А., Денисова Н. И. Организация гостиничного хозяйства: учебное пособие. М.: Магистр, НИЦ ИНФРА-М, 2016. 400 с.
3. Ефремова М. В. Гостиничные услуги: основные категории, классификация, виды // Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского. Россия. № 42. 2019.
4. Кабушкин Н. И., Бондаренко Г. А. Менеджмент гостиниц и ресторанов: учебное пособие. 2-е изд. Мн.: Новое знание, 2001. С. 43.
5. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 01.04.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (дата обращения 08.04.2020).
6. Об утверждении Положения о классификации гостиниц: Постановление Правительства РФ от 16.02.2019 № 158. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318372/ (дата обращения 08.04.2020).
7. Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 09 окт. 2015 г. № 1085 // СЗ РФ. 2015. № 1450.
8. Скобкин С. С. Экономика предприятия в индустрии гостеприимства и туризма (ИГ и Т): учебное пособие. М.: Магистр, 2009. 431 с.

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

GLOBAL ECONOMY

УДК 339.13.025.4

ББК 65.5-65

М. В. Новиков

ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ НЕТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕАЭС

Новиков Максим Викторович – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и финансов Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;
e-mail: novikovmv@yandex.ru

Аннотация. Упрощение системы внешнеторговых отношений и предоставление преимуществ отдельным государствам, позволяет увеличить объемы внешнеторгового оборота и наиболее эффективно трансформировать структуру экспорта и импорта страны с учетом ее международной специализаций и конкурентных преимуществ. Неотъемлемым составляющим процесса либерализации является усиление конкурентной борьбы между национальными и зарубежными производителями, результатами которой часто бывают проявления недобросовестной конкуренции со стороны иностранных экспортеров в форме ценовой дискриминации отечественных товаров. В этих условиях для национальной экономики важным моментом является достижение определенного баланса между протекционистскими мерами и инструментами свободной торговли. Данная проблема получила дополнительную актуальность после членства РФ в ВТО и углубления интеграционных процессов на постсоветском пространстве в рамках Евразийского партнерства. Главной целью Евразийского экономического союза является дальнейшее развитие интеграционного объединения, достижение которой возможно в случае ликвидации нетарифных барьеров во взаимной торговле стран-участниц. В сложившейся ситуации оптимальным механизмом, позволяющим с одной стороны, соблюсти национальные экономические интересы стран-участниц, а с другой, не нарушить международные договоренности, является система нетарифных ограничений. Изменяющиеся реалии региональной и международной торговли вносят свои коррективы в используемый инструментарий нетарифного регулирования. Это требует поиска наиболее эффективных и оптимальных мер нетарифного регулирования с учетом внешнеэкономических и внешнеполитических приоритетов страны и интересов национальных экономических субъектов. В результате проведенного исследования удалось установить наиболее острые проблемы системы нетарифного регулирования ЕАЭС, выявить их влияние на экономику государств-членов, предложить рекомендации по совершенствованию инструментов нетарифного регулирования рекомендаций.

Ключевые слова: нетарифное регулирование, запреты и ограничения, экономические и административные инструменты, инструментарий нетарифного регулирования, Евразийский экономический союз.

M. V. Novikov

PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF THE NON-TARIFF REGULATORY SYSTEM OF THE EAEU MEMBER STATES

Maxim V. Novikov – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Economics and Finance, Volgograd Institute of Management, branch of RANEP; e-mail: novikovmv@yandex.ru

Abstract. Simplifying the system of foreign trade relations and providing advantages to individual States, allows you to increase the volume of foreign trade turnover and most effectively transform the structure of exports and imports of the country, taking into account its international specialization and competitive advantages. An integral component of the liberalization process is the strengthening of competition between domestic and foreign producers, the results of which are often manifestations of unfair competition on the part of foreign exporters in the form of price discrimination of domestic products. In these conditions, it is important for the national economy to achieve a certain balance between protectionist measures and free trade instruments. This problem has become more relevant after the Russian Federation's membership in the WTO and the deepening of integration processes in the post-Soviet space within the framework of the Eurasian partnership. The main goal of the Eurasian economic Union is the further development of the integration Association, which can be achieved if the non-tariff barriers to mutual trade of the participating countries are eliminated. In this situation, the optimal mechanism that allows, on the one hand, to observe the national economic interests of the participating countries, and on the other, not to violate international agreements, is a system of non-tariff restrictions. Changing realities of regional and international trade make their own adjustments to the tools used for non-tariff regulation. This requires searching for the most effective and optimal measures of non-tariff regulation, taking into account the country's foreign economic and foreign policy priorities and the interests of national economic entities. As a result of the research, it was possible to identify the most acute problems of the non-tariff regulation system of the EAEU, identify their impact on the economy of the member States, and offer recommendations for improving the tools of non-tariff regulation of the EAEU.

Keywords: non-tariff regulation, prohibitions and restrictions, economic and administrative measures, non-tariff measures, Eurasian Economic Union.

Современные условия развития интеграционных процессов характеризуются становлением межгосударственных союзов и объединений, направленных на расширение экономического сотрудничества различных государств, вследствие чего встает вопрос защиты собственных национальных интересов и экономической безопасности отдельных участников ВТД. При этом современная политика либерализации торговли вынуждает государства снижать тарифные ограничения, делая свой рынок более открытым для иностранных товаров, что в свою очередь побуждает участников внешнеэкономической деятельности использовать другие методы защиты внутреннего рынка, а именно нетарифные ограничения. Нетарифные ограничения представляют собой достаточно широкий перечень механизмов регулирования ВТД. Актуальность данной проблемы заключается в том, что нетарифные инструменты регулирования внешнеторговой деятельности играют важную роль в торгово-политическом инструментарии государства. Их использование носит принужденный характер в виду того, что существует необходимость выполнения обязательств государства по заключенным международным договорам. Кроме этого, применение данных мер обеспечивает сохранность и защищенность государства, защиту отечественных производителей товаров и услуг от недобросовестной конкуренции, защиту жизни и здоровья населения, культурного достояния государства, среды обитания людей, а также растительного и животного мира [10, с. 35].

Одной из важнейших проблем развития внешнеэкономических связей и успешной реализации интеграционных процессов в рамках ЕАЭС является унификация правовой базы. В ЕАЭС это проявляется, прежде всего, в необходимости гармонизации национального законодательства государств-членов с наднациональным законодательством интеграционного объединения в области нетарифного регулирования. Одной из основных проблем в данной сфере является необходимость трансформации национальной системы нетарифного регулирования, которая вызвана передачей значительной части компетенций в области применения запретов и ограничения на наднациональный уровень. Сущность проблемы состоит в том, что положения наднационального законодательства не охватывает ряд частных аспектов, которые регулируются каждой страной-участницей ЕАЭС по отдельности. Это вызывает определенные

правовые коллизии, требующие, как можно скорейшего, устранения. Подобная ситуация, прежде всего, проявляется в сфере лицензирования медицинского оборудования, военной продукции и продукции двойного назначения. То есть, существует несоответствие наднационального законодательства, занимающего главенствующее положение и национальных законодательств участников ЕАЭС.

На данный момент, имеется большое количество отсылочных норм наднационального законодательства к национальным нормативно-правовым актам государств-членов Союза. В первую очередь, проблема заключается в вопросах, связанных с понятийным аппаратом. В странах-членах ЕАЭС действуют свои, национальные, нормативно-правовые акты, регулирующие обращение опасных отходов. Проблема заключается в том, что правовые акты государств-членов и законодательство ЕАЭС не только по-разному трактуют определение опасных отходов, но и не имеет их унифицированной классификации. Отсутствие единых экологических норм приводит к ситуации, когда одни и те же товары в одних государствах-членах признаются опасными отходами, а в других – нет. Актуальность данной проблемы заключается в том, что ввоз опасных отходов на таможенную территорию Союза через страну-участницу, которая их не классифицирует как опасные, делает возможным их перемещение по всей территории ЕАЭС. Подобные процедуры представляют угрозу жизни и здоровью граждан, также способны вызвать противоречия между государствами-членами. Итогами подобных противоречий могут стать дезинтеграционные процессы.

Также, к ключевым проблемам можно отнести отсутствие гармонизированных норм в сфере технического регулирования в рамках Союза. В вопросах применения технических мер участники объединения, запланировали поэтапное снижение технических барьеров во взаимной торговле при помощи принятия соответствующих нормативно-правовых документов, но конкретные сроки реализации этой инициативы согласованы не были. Проблема заключается в различиях в технических регламентах государств-членов ЕАЭС, к которым можно отнести отсутствие унификации национальных законодательств в части установления ответственности за нарушение обязательных требований к продукции, правил и процедур проведения обязательной оценки соответствия, а также возможности установления избыточных барьеров для ведения предпринимательской деятельности. Это, в свою очередь, приводит к разногласиям в вопросах применения технических мер и замедляет торговлю между странами-участницами [11, с. 127].

Кроме того, остаются проблемы, важность которых была признана всеми государствами-участниками, но в силу их сложности и неоднозначности практическая реализация этих вопросов до сих пор не осуществлена. К проблемам подобного типа можно отнести национальную налоговую политику, которая проводится каждой страной-членом в отдельности с учетом своих собственных экономических интересов, а не единого рынка ЕАЭС. Трудность состоит в том, что в рамках интеграционного объединения в соответствии с договором ЕАЭС участники обязуются применять во взаимной торговле национальный режим налогообложения. Это положение направлено на предотвращение возможной дискриминации в рамках общего рынка Союза.

Возможность проведения странами независимой налоговой политики и отсутствие единых ставок косвенных налогов нарушают принцип единообразия и создают предпосылки для необоснованного применения паратарифных инструментов в целях защиты национального рынка страны-члена ЕАЭС как от других участников объединения, так и от третьих государств. Так, например, в Республике Беларусь льготная ставка НДС 10 % действуют только

в отношении товаров полностью произведенных на ее территории, а для аналогичной продукции, ввозимой из других стран-участников ЕАЭС, применяется ставка НДС – 20 %. Данный факт свидетельствует о несоблюдении РБ принципа национального режима. В свою очередь Казахстаном при экспорте угля в государства ЕАЭС используются так называемый рентный налог, который по своей природе фактически эквивалентен таможенной пошлине.

Конвергенция налоговых ставок и унификация налоговой политики в рамках интеграционного объединения является основополагающей предпосылкой для создания условий справедливой конкуренции между товаропроизводителями государств ЕАЭС.

Немаловажной проблемой, с которой приходится сталкиваться участникам внешней торговли, является отсутствие взаимного признания электронных документов, необходимых для осуществления внешнеторговой деятельности в государствах-членах ЕАЭС. Наличие этой проблемы также усложняет взаимную торговлю внутри объединения и приводит к дополнительным затратам, как материальным, так и временным. Ее устранение позволит ускорить проведение таможенных формальностей, а также сократить количество документов, необходимых для осуществления торговой сделки [11, с. 1580].

Помимо этого, к проблемам административного характера во взаимной торговле, можно отнести возможность странами-участницами вводить дополнительные нетарифные ограничения, на национальном уровне, при действующих мерах в рамках Союза, вследствие чего могут возникать разного рода разногласия. Внутренний рынок допускает сохранение ряда ограничений, целесообразных и необходимых для обеспечения нормального функционирования национальной экономики.

Подобные меры, как правило, требуют оперативного введения в одностороннем порядке, так как представляют собой реакцию на ухудшение санитарно-эпидемиологической или фитосанитарной обстановки в третьих странах или государствах ЕАЭС и направлены на обеспечения государственных гарантий по сохранению жизни и здоровья граждан. Также, могут применяться ценовые инструменты нетарифного регулирования в форме административного фиксирования цен на социально значимые товары или предоставление специфических субсидий, что часто является составной частью конкурентной политики или системы государственных закупок государства-члена. Введение запретов и ограничений может вызвано соображениями национальной безопасности, необходимостью защиты норм общественной морали и общественного правопорядка. Проблема заключается в том, что введение дополнительных ограничений дает возможность странам-участницам воздействовать на условия конкуренции, либо оказывать своего рода политическое давление, что затрудняет свободную торговлю внутри интеграционного объединения.

В области внешней торговли с третьими странами, одной из наиболее острых проблем, в сфере нетарифного регулирования РФ, является отсутствие эффективного инструмента противодействия фактам ценовой дискриминации, осуществляемой в форме возросшего демпингового в период проводимого антидемпингового расследования. В соответствии с процедурами осуществления антидемпингового процесса, предусмотренными Договором о Евразийском экономическом союзе, для недопущения нанесения отечественной отрасли промышленности ущерба, который невозможно будет преодолеть в последствие, на стадии установления факта демпинга могут быть применены защитные меры в форме предварительной антидемпинговой пошлины. Однако, проблема состоит в том, что предварительная антидемпинговая пошлина не может быть введена ранее, чем через 60 календарных дней, с даты начала рассле-

дования, а значит, в этот двухмесячный промежуток времени экспортеры могут поставить значительное количество товара по демпинговой цене для дальнейшей его реализации на территории ЕАЭС, без применения к ним антидемпинговой меры [9, с. 43].

Также остро стоит вопрос отсутствия процедуры применения и имплементации на наднациональном уровне рестриктивных инструментов внешнеторгового принуждения, используемых в качестве контрмер. Отсутствие коллегальности в использовании запретов и ограничений в рамках ЕАЭС как инструментария внешнеполитической конфронтации, создает ситуацию, при которой негативное воздействие от их введения оказывает влияние, как на экономику страны-инициатора, так и на экономику остальных членов интеграционного объединения. Так применение РФ с 2014 г. децентрализованных мер внешнеэкономического принуждения в одностороннем порядке без обязательств присоединения к ним остальных членов ЕАЭС, создало ситуацию, при которой с территории отдельных стран-членов Союза стал осуществляться незаконный ввоз запрещенной продукции посредством «серого» реэкспорта и «серого» транзита, тем самым в значительной мере, снижая эффективность используемых рестриктивных инструментов РФ и реализуемой российской стороной политики импортозамещения. В тоже время, меры внешнеэкономического принуждения, вводимые западными государствами из-за внешнеполитических разногласий с Россией, затронули и страны-участницы ЕАЭС, в отношении компаний которых были применены внешнеторговые репрессалии по причине их тесного сотрудничества с российскими фирмами, внесенными в «санкционный список», а также в силу того, что эти государства образуют с РФ единую таможенную территорию в рамках ЕАЭС. Это имело негативные последствия для экспортоориентированных предприятий, отрицательно сказавшись как на объеме их экспорта, так и на экономики государств-участников ЕАЭС в целом. Данное положение дел способно привести к усилению противоречий между странами-членами Союза и создать предпосылки для появления дезинтеграционных тенденций [3, с. 1032].

Основным направлением развития системы нетарифного регулирования ВТД РФ в целях повышения эффективности мер по обеспечению экономической безопасности, является устранение дисбаланса и противоречий наднациональной и национальной системы регламентации нетарифных запретов и ограничений. При разработке рекомендаций по совершенствованию необходимо акцентировать внимание на транспарентных и действенных механизмах, соответствующих лучшей зарубежной практике и эффективно развивающих международное экономическое сотрудничество, с учетом национальных интересов Российской Федерации в целях ускорения ее социально-экономического развития. Для этого повышение эффективности нетарифного регулирования внешней торговли с учетом деятельности ЕАЭС и международных обязательств Российской Федерации.

Действующая система нетарифного регулирования требуют снижение административных барьеров и связанных с ними временных и финансовых издержек, которые несут участники внешнеторговой деятельности. Одним из направлений упразднения излишних ограничений ВТД должна стать рационализация функций лицензирования и выдачи иных документов разрешительного характера на осуществления экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров, а также при реализации определенных таможенных процедур. Практическое решение этой проблемы возможно в рамках интегрирования механизма «единого окна» в систему регулирования внешнеторговой деятельности.

Для эффективного развития национальных механизмов «единого окна» требуется объединить усилия и согласовать действия уполномоченных государственных органов, представителей бизнес-структур и непосредственно участников ВТД. С этой целью в России, и других государствах-членах ЕАЭС, необходимо определить соответствующую государственную структуру, которая будет отвечать за реализацию системы «единого окна» на национальном уровне с учетом предложений, поступающих от представителей бизнес-сообществ и участников внешнеторговой деятельности, что позволит оптимизировать процесс их взаимодействия и повысить эффективность [2, с. 75–76].

Помимо этого, одним из направлений рационализации системы нетарифного регулирования в рамках ЕАЭС является развитие электронного документа оборота и унификация обязательных сведений, содержащихся в электронных документах, что позволит использовать их независимо от того, в каком государстве-члене они были выданы. Обязательным условием реализации этого направления является создание необходимой правовой и организационно-технической базы, способной обеспечить процедуру взаимного признания и использование электронных документов, как во взаимной торговле, так и в торговле с третьими странами.

Наличие обратной связи со стороны предпринимательских сообществ стран-членов Союза позволяет разработать эффективные механизмы адаптации к меняющимся условиям конкуренции в рамках единого экономического пространства и максимизировать их выгоду от углубления процессов интеграции. Основной целью подобного механизма должно стать выявление и нейтрализация проблем, препятствующих нормальному осуществлению внешне-торговой деятельности представителями стран ЕАЭС, путем информационной и практической поддержки в ходе их устранения. Одним из ограничений, с которыми приходится сталкиваться Российской Федерации и остальным участникам ЕАЭС, в рамках работы по устранению нетарифных барьеров в этой области, является отсутствие достаточных полномочий. Перспективным инструментом здесь может стать введение на пространстве ЕАЭС системы SOLVIT. Сущность данной системы заключается в наличии широко сети координационных центров, основная задача которых обеспечить урегулирование возникающих проблем посредством досудебного урегулирования. Данная система успешно действует на территории ЕС, и зарекомендовала себя в качестве эффективного инструмента идентификации и устранению чрезмерных нетарифных барьеров, которые в дальнейшем упразднились путем адаптации соответствующих национальных и наднациональных нормативно-правовых актов к изменившимся внешнеторговым и внешнеполитическим реалиям [1, с. 146].

Проблему унификации технического законодательства внутри Союза, представляется возможным решить посредством принятия отдельного международного договора между РФ и другими членами объединения. Договор должен содержать в себе положения, в которых будут установлены единые подходы к осуществлению деятельности в области контроля за соблюдением требований технических регламентов Союза, а именно, разработку и применение общих для всех стран-участниц технических норм и требований к товарам, являющимся объектом взаимной торговли. Это позволит повысить оперативность осуществления внешнеторговой деятельности, а также снизить финансовые и временные издержки при перемещении товаров по территории государств-членов ЕАЭС. Унификация технических регламентов, применяемых к продукции в рамках Союза, представляет собой одно из важнейших условий либерализации взаимной торговли и эффективного развития процессов интеграции в ЕАЭС.

Устранение проблемы параллельного применения нетарифных барьеров на национальном уровне, в то время как аналогичные запреты или ограничения действуют в рамках ЕАЭС, также представляется возможным при помощи принятия отдельного международного соглашения. В соглашение необходимо включить положения, которые будут регулировать порядок введения и механизм применения мер запретительно-ограничительного характера, во взаимной торговле, на наднациональном уровне с учетом экономических интересов всех стран-участниц Евразийского экономического союза. Оно должно содержать в себе условия по сохранению и поддержанию нормальной конкурентной среды на едином рынке при введении нетарифных мер странами-участницами ЕАЭС, в целях обеспечения национальной безопасности, а также обязательства по применению совместных мер в случае ухудшения эпизоотической ситуации в мире. Приведение к единообразию и сведение к минимуму мер нетарифного регулирования, применяемых РФ и другими участниками ЕАЭС, во взаимной торговле. Сокращения числа случаев применения нетарифных барьеров странами-участниками ЕАЭС по отношению к другу, когда подобные действия не противоречат правовому регламенту ЕАЭС, является индикатором положительной динамики интеграционных процессов [8, с. 19].

Главной задачей в этом направлении для Российской Федерации является разработка внешнеторговой политики страны с учетом особенностей и специфики правового регулирования национального и наднационального уровня, комбинирование которых позволяет повысить эффективность российской системы нетарифного регулирования обеспечения экономической безопасности.

Устранение проблемы, касающейся проведения независимой налоговой политики государствами ЕАЭС, предполагает согласование и поэтапную унификацию ставок косвенных налогов по группам наиболее уязвимых товаров, а также ужесточения санкций по отношению к странам Союза, которые используют паратарифные меры в качестве инструментов внешне-торговой дискриминации. Осознавая важность данного вопроса, государства-члены предусмотрели необходимость определения направления, формы и порядка осуществления согласования ставок косвенных налогов по наиболее чувствительным товарам в пункте 3 статьи 71 Договора о ЕАЭС.

Нетарифные барьеры в отношении чувствительных товаров используются государствами Союза, как правило, для защиты национальных рынков. При устранении одного из препятствий, отдельное государство утрачивает возможность защиты национального сегмента рынка, но, в то же время, движение чувствительной продукции на едином рынке становится более свободным, что является необходимым для дальнейшего развития взаимной торговли в рамках ЕАЭС. Разрешение данной проблемы, с целью устранения экономических предпосылок роста трансграничного теневого рынка наиболее чувствительной продукции, с учетом принципа налогового суверенитета РФ и прочих стран Союза, представляется возможным с помощью заключения многостороннего соглашения о гармонизации ставок налогов. Соглашение должно включать оптимизацию ставок в государствах с более высокой степенью налоговой защиты, а также ужесточать ответственность за нелегальный оборот продукции. При этом необходимо предусмотреть, что унификация косвенных налогов по наиболее чувствительным товарам необходимо осуществлять путем конвергенции ставок, т.е. их повышения в госу-

дарств-членов ЕАЭС с более низкими и понижением их у государств с более высокими ставками. Однако, следует отметить что данный процесс должен осуществляться поэтапно. Это позволит производителям и самим странам-участникам адаптироваться к изменившимся реалиям общего рынка [6, с. 1821].

Для решения вопросов, связанных с демпинговым импортом товаров в Российскую Федерацию с территории третьих стран, в целях защиты отечественных производителей и повышения конкурентоспособности российских товаров, перспективным направлением может стать применение ретроактивных пошлин. Ретроактивные меры позволяют взимать пошлину с товара, который импортировался на территорию РФ за 90 дней до окончания предварительного антидемпингового расследования. Значение данной меры состоит в том, что ретроактивная пошлина вводится задним числом, тем самым, она перекрывает возможность странам ввезти свой товар в обязательный шестидесятидневный промежуток времени до введения предварительной антидемпинговой пошлины. Возможность ретроактивного применения антидемпинговых и компенсационных мер предусмотрена правилами ВТО, и ее члены активно пользуются этой возможностью [4, с. 319].

Проблему отсутствия коллегиальности между государствами-членами ЕАЭС и РФ в принятии определенных мер нетарифного регулирования по отношению к третьим странам представляется возможным решить, основываясь на опыте стран Запада. Законодательством Европейского союза установлено, что введение запретов во внешней торговле против третьих стран, всеми участниками объединения осуществляется лишь в том случае, если при коллегиальном голосовании большинство членов ЕС поддержало решение по их введению. В случае, если большинство стран проголосовало против – запреты не применяются ни одной из стран-участниц. Заключение отдельного соглашения между Российской Федерацией и другими государствами – члена ЕАЭС, либо разработка и включение соответствующего положения в Договор, которое будет содержать в себе аналогичный коллегиальный порядок введения запретов, позволило бы решить данную проблему. Это позволит устранить возможность возникновения «серого» реэкспорт и «серого» транзита через территорию стран-участниц запрещенных товаров, а также будет содействовать укреплению взаимосвязей между Россией и другими членами Союза внутри интеграционной группировки [5, с. 55].

Таким образом, на сегодняшний день, в ЕАЭС существует ряд проблем, связанных с применением нетарифных ограничений во внешнеторговой деятельности. По большей части, данные проблемы затрагивают интересы стран-участниц в рамках наднационального уровня внутри интеграционной группировки. Развитие НТО в рамках ЕАЭС, на данном этапе, направлено на смягчение нетарифных барьеров во внешней и во взаимной торговле в целях повышения благосостояния стран-участниц объединения. Устранение барьеров во взаимной торговле стран-участниц является индикатором углубления интеграционных процессов и повышения эффективности взаимодействия участников в рамках объединения. С другой стороны, процесс либерализации в области таможенно-тарифного регулирования актуализирует применения инструментов нетарифного характера, которые в сложившихся условиях являются неотъемлемой составляющей обеспечения экономической безопасности страны, как на внутреннем, так и на внешних рынках.

Библиографический список

1. Волков Р. Г., Сабельникова Е. М. Опросный метод в решении задач по выявлению нетарифных барьеров для предприятий на внешних рынках // Международная торговля и торговая политика. 2018. № 1.
2. Козырин А. Н. Формы систематизации налогового законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 4.
3. Kaczmarek M. Two Ways of Influence-building: The Eurasian Economic Union and the One Belt, One Road Initiative, *Europe-Asia Studies*, vol. 69, 2017, pp. 1027–1046.
4. Kazunobu H., Tadashi I. Trade Creation Effects of Regional Trade Agreements: Tariff Reduction versus Non-tariff Barrier Removal, *Review of Development Economics*, vol. 20, 2016.
5. Lomagin N. Netarifnye bariery trgovli: kolichastvo i kachestvo s ekonomicheskoy perspektivy [Non-tariff Barriers to Trade: Quality and Quantity from an Economic Perspective], *European Yearbook of International Economic Law*, 2015.
6. Orefice G., Non-Tariff Measures, Specific Trade Concerns and Tariff Reduction, *The World Economy*, vol. 40, 2017.
7. Pirker B. The Eurasian Economic Union and the European Union. Moving toward a Greater Understanding, *Common Market Law Review*, vol. 54, 2017, pp. 1578–1588.
8. Tarr D. G. The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed? *Eastern European Economics*, vol. 54, 2016.
9. Trade and development report 2018: Power, platforms and the free trade delusion – Режим доступа: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2018_en.pdf
10. Stiglitz J. E., Charlton A. Fair Trade for All. How Trade Can promote Development. Oxford: Oxford University Press, 2005.
11. UNCTAD. Key Statistics and Trends in Trade Policy 2018. New York and Geneva: United Nations, 2019.

ПРАВО

LAW

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

PUBLIC LAW

УДК 349.6
ББК 67.407

А. П. Анисимов, С. П. Малышкин

ВАРИАНТЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАЗДЕЛЬНОГО СБОРА ОТХОДОВ В РАМКАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ

Анисимов Алексей Павлович – доктор юридических наук, профессор Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС; e-mail: anisimovap@mail.ru

Малышкин Семен Павлович – студент Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС; e-mail: malyshkin.semyon@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы законодательного и подзаконного регулирования раздельного сбора отходов. На основании законодательных положений описаны две модели построения инфраструктуры раздельного обращения с отходами, которые воплощены в субъектах РФ. Рассмотрен вопрос юридической организации параллельной гражданской системы раздельного сбора отходов, а также вопрос финансового стимулирования субъектов отношений по раздельному сбору. Намечены правовые варианты развития деятельности по раздельному сбору отходов.

Ключевые слова: раздельный сбор, отходы производства и потребления, экологическое право, циркулярная экономика, природоохранное законодательство.

A. P. Anisimov, S. P. Malyshkin

OPTIONS FOR ORGANIZING WASTE SEGREGATION ACCORDING TO LEGISLATION ON PRODUCTION AND CONSUMPTION WASTE

Alexey P. Anisimov – Doctor of Law, Professor Volgograd Institute of Management, branch of RANEPa; e-mail: anisimovap@mail.ru

Semyon P. Malyshkin – Student of the Volgograd Institute of Management, branch of RANEPa; e-mail: malyshkin.semyon@yandex.ru

Abstract. Here we study legislative regulation of waste segregation issues. We describe two types of waste segregation infrastructures on the basis of legislative provisions, that are realized in the subjects of Russian Federation. The issue of legal organization of a parallel civil system of waste segregation is considered, as well as the issue of its financial incentives for subjects of relations. Additionally, the legal options for the development of separate waste collection activities are outlined.

Keywords: waste segregation, production and consumption waste, ecological law, circular economy, nature protection legislation.

При рассмотрении и анализе некоторых концепций взаимодействия общества и природы, в частности, концепций устойчивого развития и зелёной экономики, становится видна

лежащая в их основе пресуппозиция, которая подчеркивает обстоятельство, благоприятствующее существованию проблем, на решение которых и направлены указанные концепции. Такой пресуппозицией является противопоставление экологии и экономики. С точки зрения языка, данное противопоставление по своей сути является противоречием, так как слова, обозначающие данные явления, однокоренные («οἶκος» на греческом языке – «дом»). Однако, даже с учётом последнего наблюдения утверждение о неверном словоупотреблении нельзя признать причиной проблемы. Формированию восприятия противопоставления экологии и экономики способствовали исторические условия развития. Ещё в сочинениях Аристотеля можно обнаружить двойственность смысла понятия «экономика», обозначающего науку о домохозяйстве, а также употребляемого в значении искусства наживать состояние, которое Аристотель оценивал негативно [1, с. 39–40]. Вне философской системы Аристотеля последнее из обозначений непосредственно ещё не указывает на несовместимость с экологически ответственной деятельностью, но технологическое развитие придало ему негативную коннотацию по причине ставшего обычным линейного характера обозначаемой деятельности и невозможности дальнейшего экологически безопасного её осуществления. Иную модель реализации экономической деятельности предполагает концепция циркулярной экономики, предполагающая вовлечение отходов жизнедеятельности в процесс производства [2, с. 97–98], что может также благоприятствовать изменению негативной коннотации последнего из смыслов экономики, а также формированию единого эколого-экономического восприятия. Проявлением этой идеи, которое в качестве значимого шага к последовательному переходу к циркулярной экономике можно организовать на территории Российской Федерации, является отдельный сбор отходов, организуемый в целях максимизации результата от их переработки [3, с. 145].

Политико-программные документы Российской Федерации определяют, что вовлечение компонентов, которые содержатся в отходах, в хозяйственный оборот как дополнительных источников сырья, а также максимальное использование исходных сырья и материалов являются приоритетными задачами государства [6; 7; 18]. Реализация поставленных задач зависит, главным образом, от организации системы отдельного сбора и утилизации отходов.

На настоящий момент существует обширная база нормативно-правовых актов, затрагивающих вопросы правового регулирования отдельного сбора отходов и отличающихся сферами правового регулирования и юридической силой. Однако, само понятие «отдельного сбора» в существующих правовых актах не используется. Например, Федеральный закон от 24.06.1998 «Об отходах производства и потребления» № 89-ФЗ (далее – закон об отходах), упоминает в статьях 6, 12, 13.3–13.5 о отдельном накоплении отходов, как одном из элементов процесса обращения с отходами. В соответствии со ст. 1 и 13.4 закона об отходах накопление отходов предполагает складирование отходов максимум на 11 месяцев на местах накопления (контейнерных площадках) для определения их дальнейшей судьбы, которая может заключаться в их обработке, утилизации, обезвреживании или размещении. Процессами, предшествующими моменту преобразования отходов во вторичное сырьё, являются обработка (подготовка отходов для утилизации) и утилизация в формах рециклинга, регенерации, рекуперации и энергетической утилизации, любая из которых предполагает использование собранных отходов как вторичного сырья. Примечательной для исследования является часть 2 ст. 3 закона об отходах, которая определяет последовательность направлений государственной политики в области обращения с отходами, где обработка отходов предшествует утилизации. Результат систематического толкования приведённых положений позволяет заключить, что их властно-организационный потенциал может быть использован для выстраивания, как минимум, двух моделей устройства системы отдельного сбора отходов.

Первая, где на контейнерных площадках устанавливают отдельные контейнеры для отходов большого количества разных фракций и при добросовестном раздельном складировании гражданами в них отходов большая часть процесса обработки становится выполненной. Однако такая модель выявляет проблемы, во-первых, большей нагрузки на бюджет для закупки большого количества контейнеров с иногда необходимой по законодательству субъекта РФ разной цветовой индикацией [14, п. 10.5], во-вторых, организации раздельной транспортировки отходов региональным оператором, предусматривающим более крупные затраты на специальное оборудование для транспортирующей отходы техники, в-третьих, централизованную организацию строительства системы мусороперерабатывающих заводов для утилизации всех фракций отходов, которые накапливает население, и в-четвертых, централизованное более тонкое налаживание схем потоков отходов, что также может столкнуться с рисками неорганизованности, так как доступ на некоторые территории затруднён существенно [20, гл. 4.2], и решение этой проблемы предполагает ещё один побочный комплекс задач, включающих сотрудничество разных органов государственной и муниципальной власти только для устройства пути транспортировки отходов. На основании анализа законодательства субъектов РФ можно отметить, что в юридической плоскости приближенными к такой модели являются республики Мордовия, Бурятия, Коми, Ростовская область [9; 10; 11; 19]. Вторая, более консервативная и взятая на вооружение некоторыми субъектами РФ [12; 14], в которой, главным образом, субъекты РФ определяют контейнеры только для двух типов отходов: смешанных (подлежащих размещению на полигоне, если они непригодны для компостирования там, где оно организовано) и сухих (подлежащих утилизации). Однако здесь появляются проблемы сокращения полезных свойств «сухих» отходов, так как транспортируются и накапливаются они смешанным образом, что влияет на их качества в виде вторичного сырья. Кроме того, на практике финансовые ресурсы и производственные мощности, которые могли быть направлены непосредственно на утилизацию, затрачиваются на обработку отходов, доля которой существенно выше в сравнении с первой моделью.

Однако, указанные модели – это абстрактные построения, отражающие лишь варианты развития по закону об отходах, которые на практике могут встречаться в смешанном виде. На наш взгляд, даже вторая модель, предполагающая большую концентрацию сил на обработке, а не на утилизации отходов и требующая от населения меньше личного участия, уже является конструктивным шагом в решении вопроса разрастания площади мусорных полигонов, тем более, что в дальнейшем со стороны федерального законодательства нет препятствий для перехода на первую модель раздельного обращения с отходами. Благодаря существованию иных правовых актов, определяющих правовое положение отходов V класса опасности, не относящихся к твердым коммунальным отходам (далее – ТКО), в рамках описанных моделей раздельного обращения с отходами на основании положений закона об отходах можно выделить отдельные модусы раздельного обращения с отходами в организованной гражданами и дополняющей государственную параллельную систему со своими точками складирования, ответственными за утилизацию лицами, системой транспортировки и иными элементами.

Помимо актов в форме федерального закона существуют также подзаконные акты федерального уровня, например, Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156, которым были утверждены Правила обращения с ТКО и Постановление Правительства РФ от 3 июня 2016 г. № 505, которым были введены Правила коммерческого учета объема и (или) массы ТКО (далее – Правила учёта). Последние устанавливают необходимость коммерческого учёта объёма и массы ТКО и его варианты. В п. 5 Правил учёта представлено 2 варианта ком-

мерческого учёта: расчётным путём, исходя из нормативов накопления или количества контейнеров на местах накопления ТКО, либо исходя из массы накопленных отходов. Рассматриваемое положение может быть использовано как стимулирующая раздельный сбор мера. В случае когда объём рассчитывается, исходя из массы, снижение массы в ходе разделения отходов приводит и к снижению платежей за вывоз ТКО. Однако, далеко не в каждом месте накопления ТКО можно организовать такой расчёт по массе накопленных ТКО из-за невозможности повсеместного технологического оборудования мест накопления ТКО.

На практике, даже при условии должной юридической регламентации отношений по раздельному сбору и окончательного фактического введения системы раздельного сбора в субъекте РФ возможны ситуации недобросовестного смешанного обращения с отдельно собранными отходами региональным оператором или его подрядчиками [17]. Кроме того, используемая в ряде субъектов РФ вторая модель раздельного обращения с отходами является конструктивным шагом только в качестве первого этапа реализации культуры раздельного сбора.

Для совершенствования описанных в действующем законодательстве отношений представляется возможным развитие параллельной гражданской системы раздельного сбора отходов, которая была упомянута выше в виде модуса первой и второй моделей раздельного обращения с отходами. Гражданская система раздельного сбора может быть устроена в формах организации пунктов сбора вторсырья, создания площадок для сбора на земельных участках организаций и заключения договоров на поставку вторсырья утилизирующим отходы организациям. Такая система основывается на Санитарно-эпидемиологических правилах и нормах СанПиН 2.1.7.1322-03, которые вводят в п. 2.2-3.7 аналогичное понятию накопления отходов понятие «временное хранение (складирование)», которое не описано в законе об отходах и может быть осуществлено на пунктах сбора вторичного сырья, в нестационарных складских сооружениях, на оборудованных открытых площадках [13, п. 2.2-3.7]. Необходимо также учитывать отграничение от основной системы сбора ТКО – в данном случае юридически будет происходить не раздельный сбор ТКО из 7 блока Федерального классификационного каталога отходов, а, главным образом, сбор отходов из 4 блока [8], что позволяет сосуществовать этим двум системам. Разумеется, рассматриваемый способ сбора отходов появляется и существует только благодаря гражданской инициативе, однако она подкрепляется достаточным стимулом – финансовой выгодой от реализации вторсырья. Такая модель уже реализуется в ряде ВУЗов Российской Федерации [22, с. 11–37], в нее вовлечены крупные компании [21], организуются пункты раздельного сбора [5].

Существующая по закону об отходах система раздельного сбора также имеет потенциал для развития, однако потребуется гораздо больше усилий, в том числе со стороны граждан, и времени для её организации по всей России. Уже существуют реализованные успешные проекты по раздельному сбору отходов [16]. Что немаловажно, реализация второй модели раздельного обращения с отходами также показала результаты в виде снижения тарифов на вывоз ТКО благодаря работе мусороперерабатывающих заводов [4]. Однако исследователи отмечают, что оплата услуг по обращению с ТКО в соответствии с п. 5 Правил учёта расчётным путём, а не исходя из массы отходов, имеет усреднённый характер и гораздо хуже стимулирует граждан к раздельному сбору. Кроме того, по причине зависимости дохода регионального оператора от вывоза смешанных отходов и исключения доходов от продажи вторичных ресурсов из его валовой выручки существует недостаток стимула и для самого регионального оператора к осуществлению раздельного обращения с отходами [15, с. 104–108].

До тех пор, пока не будет повсеместно воплощена описанная выше первая модель обращения с отходами, в области экономического стимулирования альтернативой расчёта по массе накопленных отходов, не лишённой усреднённого характера, но имеющей больший стимулирующий потенциал, может быть установление отдельного норматива накопления ТКО для организаций, члены которых задействованы в раздельном сборе отходов, даже если речь идёт о вовлечённости в гражданскую систему раздельного сбора. Регламентирующие данную сферу Правила определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утв. Постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2016 года № 269, не препятствуют такому действию. Однако, будет ли оказано содействие органа государственной власти субъекта, уполномоченного на установление тарифов, на которого станет возложена обязанность по проведению предварительных замеров и внесении изменений в существующие документы в данной сфере, при обращении к нему с такой инициативой, и как будет оценена такая инициатива, неизвестно, так как неизвестны случаи практического воплощения.

В заключение обобщим, что несмотря на осуществление только начального этапа реализации реформы законодательства об отходах производства и потребления и проблем фактического обеспечения органами власти условий для раздельного сбора, централизованная практика раздельного сбора хотя и не налажена, но первые результаты по решению проблемы роста площади полигонов размещения ТКО благодаря введению инфраструктуры раздельного сбора отходов уже есть. Скорость дальнейшего развития данной сферы отношений зависит в том числе и от гражданской активности: как будут исполнены установленные нормативными актами субъектов РФ обязанности по раздельному сбору, а также как будет использован потенциал гражданской системы раздельного сбора во многом зависит от сотрудничества общества и государства.

Библиографический список

1. Aristotle Politics: translation, introduction, and glossary / Joe Sachs; with an introductory essay by Lijun Gu. 2012. 267 p.
2. Corvellec H., Böhm S., Stowell A., Valenzuela F. Introduction to the special issue on the contested realities of the circular economy // Culture and Organization. 2020. 26:2. P. 97–102.
3. Абезин Д. А., Анисимов А. П. Теория циркулярной экономики и перспективы ее влияния на законодательство об отходах производства и потребления // Гуманитарные и юридические исследования. 2018. № 3.
4. В Волгоградской области тариф на вывоз мусора снижен почти на 8 % // Официальный портал Волгоградской области. – URL: <https://www.volgograd.ru/news/264467/> (дата обращения 14.02.2020).
5. В Ровенском районе заработал пункт сбора вторсырья // Сетевое издание «Мир Белогорья». – URL: <https://mirbelogorya.ru/region-news/46-rovenki/30286-v-rovenskom-rajone-zarabotal-punkt-sboravtorsyrya.html> (дата обращения 14.02.2020).
6. Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации, утв. Приказом Минприроды России от 14.08.2013 № 298 // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.
7. Национальный проект «Экология», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.
8. «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» Приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (Зарег. в Минюст России 08.06.2017 № 47008) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.

9. Порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Республики Бурятия, утв. Постановлением Правительства республики Бурятия от 22.08.2016 № 393 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru, 24.08.2016. № 0300201608240009.

10. Порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Республики Коми, утв. Постановлением Правительства Республики Коми от 15.06.2017 г. № 302 // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 21.06.2017. № 12. Ст. 210.

11. Порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Ростовской области, утв. постановлением Правительства Ростовской области от 12.04.2017 № 276 // Собрание правовых актов Ростовской области. № 4 (часть I). 2017. Ст. 470.

12. Порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления) на территории Московской области, утв. распоряжением Министерства жилищно-коммунального хозяйства Московской области от 26 июня 2019 года № 350-РВ // Официальный сайт Министерства жилищно-коммунального хозяйства Московской области. – URL: <https://mgkh.mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/rasporiazheniya/01-07-2019-11-05-41-rasporiazhenie-350-rv-ot-26-06-2019-ob-utverzheni> (дата обращения 19.02.2020).

13. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.04.2003 № 80 «О введении в действие Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.1.7.1322-03» // Российская газета. 2003. № 100.

14. Приказ Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области от 12.07.2019 № 1923 // Волгоградская правда. 2019. № 85.

15. Путинцева Н. А. Роль региональных операторов в организации раздельного накопления отходов // Петербургский экономический журнал. 2019. № 2.

16. Ровеньской эксперимент по раздельному сбору отходов в частном секторе // Официальный сайт Губернатора и Правительства Белгородской области. URL: <https://belregion.ru/press/news/index.php?ID=37601> (дата обращения 14.02.2020).

17. «Сортируй – не сортируй ...»: «Управление отходами – Волгоград» вывозит отсортированные отходы одним мусоровозом // Сайт Информационного агентства СоцИнформБюро. URL: <https://volgasib.ru/virtual/obshchestvo/sortiruj-ne-sortiruj-vsyo-ravno-poluchish-upravlenie-othodami-volgo-grad-vyvozt-otsortirovannye-othody-odnim-musorovozom/> (дата обращения 20.02.2020).

18. Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р // Собрание законодательства РФ. 2018. № 6. Ст. 920.

19. Территориальная схема обращения с отходами республики Мордовия, утв. Приказом от 13.12.2019 № 16/185 Министерства ЖКХ, энергетики и гражданской защиты населения республики Мордовия // Официальный портал органов государственной власти республики Мордовия. URL: http://www.e-mordovia.ru/otkrytye-dannye/normativnye-akty/normativnye-pravovye-akty/jkh/territorialnaya-skhem-obrashcheniya-s-otkhodami-respubliki-mordoviya/?sphrase_id=809209 (дата обращения 19.02.2020).

20. Территориальная схема обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами, Волгоградской области, утв. Приказом Облкомприроды Волгоградской области от 16 сентября 2016 года № 1310 // Волгоградская правда. 2016. № 193.

21. Упаковочный прогресс: что и как именно мы делаем // Интернет сайт The Coca-Cola Company. URL: <https://www.coca-colarussia.ru/our-company/coca-cola-pack> (дата обращения 14.02.2020).

22. Экологические инициативы в российских вузах. Успешные практики и руководство к действию. М., 2019. 60 с.

УДК 343.163

ББК 67.721

О. П. Ковальчук, А. Ю. Чикильдина

ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ НОРМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО И ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ковальчук Оксана Павловна – Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС;
e-mail: oksana.pavlovna88@gmail.com

Чикильдина Анна Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент, Волгоградский институт
управления – филиал РАНХиГС; email: chikildina-ay@ranepa.ru

Аннотация. В настоящей статье рассматривается актуальная на сегодняшний день проблема соотношения норм экологического и гражданского законодательства в правовой системе Российской Федерации, связанная с возмещением экологического вреда, причиненного окружающей среде. Автор анализирует статьи российского законодательства рассматриваемой его части, выявляет степень их соотношения в определении способов регулирования принятия решений об избрании мер воздействия, направленных на возмещение экологического вреда, с теоретическим обоснованием складывающейся ситуации по данному вопросу.

Ключевые слова: экологический вред, экологическая безопасность, возмещение экологического вреда, экологическое законодательство, гражданское законодательство.

O. P. Kovalchuk, A. Yu. Chikildina

COMPENSATION OF ENVIRONMENTAL DAMAGE: THE PROBLEM OF THE RATIO OF ENVIRONMENTAL AND CIVIL LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Oksana P. Kovalchuk – Volgograd Institute of Management branch of the Russian Presidential Academy of National Economy; e-mail: oksana.pavlovna88@gmail.com

Anna Y. Chikildina – PhD in Law, Associate Professor, Volgograd Institute of Management, branch of Ranepa Under the President of the Russian Federation; email: chikildina-ay@ranepa.ru

Abstract. This article discusses the current issue of the correlation of environmental and civil legislation in the legal system of the Russian Federation related to the compensation of environmental damage caused to the environment. The author analyzes the articles of two legal branches, reveals the degree of their correlation in determining the methods and regulation of decision-making on the selection of measures aimed at compensating environmental harm, with a theoretical justification of the situation on this issue.

Keyword: environmental harm, environmental safety, compensation for environmental harm, environmental legislation, civil law.

В настоящее время большое значение в российском законодательстве уделяется проблеме возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Это обусловлено, в первую очередь, неблагоприятным состоянием окружающей среды на данный момент в силу уже причиненного и накопленного вреда, где основной причиной этого можно установить увеличение интенсивности существующего экономического оборота внутри страны, так и в мире. Современное общество готово использовать больше, чем природа может дать. По экспертным оценкам, ежегодно экономические потери, обусловленные ухудшением качества окружающей среды и связанными с ними экономическими факторами, без учета ущерба здоровью людей, составляют 4–6 процентов валового внутреннего продукта [12].

Минимизация вреда окружающей среде и поддержание устойчивого развития экономики на основе рационального природопользования как средства, обеспечивающего экологическую безопасность, возможно только в результате совершенствования на системной основе правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также формирование адекватных концепций и стратегий развития природоресурсного и смежных отраслей законодательства [7, с. 54], в частности, интересующего нас, гражданского.

В системе форм возмещения экологического вреда важную роль играет гражданско-правовая ответственность, что приводит к соотношению правовых норм гражданского и экологического отраслей права и рассмотрению возмещения экологического вреда в системе права как отдельного межотраслевого института. В свою очередь, в структуре правоотношений, возникающих по этому поводу, экологический вред рассматривается как разновидность имущественного вреда.

Учитывая, что все природные ресурсы и природные объекты находятся в чьей-либо собственности, а для некоторых (например, земельные участки, некоторые виды лесных участков и водных объектов) даже допускается частная собственность, разрешается определенный оборот природных ресурсов и их частей. В силу этого, разграничение эколого-правовых норм в части возмещения экологического вреда является необходимым, а вопрос о соотношении соответствующих норм экологического и гражданского права – актуальным [2, с. 8].

Рассматривая данную объективно существующую в российском законодательстве проблему, в первую очередь следует обосновать соотношение норм двух отраслей права. По этому поводу Е. С. Болтанова поясняет, что, «обращая внимание на предмет правового регулирования обеих отраслей, экологическое и гражданское законодательство пересекаются в части имущественных отношений, возникающих в сфере природопользования. Данная сфера общественных отношений испытывает правовое воздействие разноотраслевых норм в силу их взаимосвязанности» [2, с. 8]. Поддерживая мнение автора, хочется подчеркнуть, что эта область правовых отношений встречает ряд сложностей в части правового регулирования в связи с тем, что на сегодняшний день отсутствуют определенные теоретические представления о гражданско-правовой ответственности в сфере природопользования в целом [8, с. 90].

Анализируя гражданское законодательство, можно говорить о том, что данной отрасли неизвестны такие сложные объекты, как окружающая среда, природный объект, экологическая система, природные ресурсы, но при этом установлен механизм возмещения вреда. Это определяет автономность гражданского законодательства от экологического и дает основание их разграничения по объекту регулируемых общественных отношений. В свою очередь, специфичность объектов экологических отношений, заключается в том, что «природные объекты и ресурсы могут быть объектами вещных и обязательственных правоотношений, что определяет принципы экологического законодательства, реализация которых в эколого-правовых нормах позволяет последним «не затеряться» в массиве гражданско-правовых норм и занять самостоятельную нишу в регулировании отношений по возмещению экологического вреда» [2, с. 10].

Обращаясь, непосредственно, к законодательству, стоит обратить внимание на следующие особенности. Во-первых, п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» поясняет, что возмещение вреда, причиненного окружающей среде, осуществляется в соответствии с Гражданским кодексом РФ, Земельным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, Водным кодексом РФ, Федеральным законом от 10.01. 2002

№ 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», иными законами и нормативными правовыми актами об охране окружающей среды и о природопользовании. Это подтверждает обозначенное соотношение норм гражданского и экологического законодательства в решении вопросов возмещения вреда. В нем же говорится, что «при рассмотрении таких споров судам следует учитывать принципы охраны окружающей среды, на которых должна основываться хозяйственная и иная деятельность», которые при этом закреплены в ст. 3 ФЗ «Об охране окружающей среды». Из этого можно допустить, что при обозначенном руководстве в принятии решений по таким правовым вопросам с помощью норм гражданского законодательства, экологическое законодательство будет неизбежно используемо.

Во-вторых, именно экологическое законодательство в области охраны окружающей среды устанавливает виды ответственности, одна из которых наступает по факту его нарушения. Они перечисляются в ст. 75 ФЗ «Об охране окружающей среды» и из всего установленного их перечня, в рамках темы данной статьи, останавливаем внимание на интересующем нас виде имущественной ответственности. В силу этого, далее стоит сказать и об основаниях для привлечения лица к имущественной ответственности, которыми будут являться «причинение им вреда, выражающееся в негативном изменении состояния окружающей среды, в частности ее загрязнении, истощении, порче, уничтожении природных ресурсов, деградации и разрушении естественных экологических систем, гибели или повреждении объектов животного и растительного мира и иных неблагоприятных последствиях» [10], регламентированные также рассматриваемым Федеральным законом в статьях 1, 77.

Вместе с тем, вред, причиненный окружающей среде, подлежит возмещению в полном объеме, об этом нам говорит и п. 1 ст. 77 ФЗ «Об охране окружающей среды» и ст. 1064 ГК РФ. Принимая во внимание необходимость привлечения лица к имущественной ответственности и применения эффективных мер, направленных на восстановление состояния окружающей среды, возмещение вреда может осуществляться посредством:

- взыскания причиненных убытков, что регулируется Гражданским кодексом РФ, в частности ст. 15;
- и (или) путем возложения обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, что устанавливается и гражданским законодательством – ст. 1082 ГК РФ, и экологическим – ст. 78 ФЗ «Об охране окружающей среды».

Из последнего можно заметить, что в определении оснований для привлечения лица к имущественной ответственности, способов регулирования принятия решения об избрании мер воздействия, направленных на возмещение экологического вреда, в определенной части стоит руководствоваться равным соотношением норм двух отраслей права, а в другой части, приоритетным останется, всё-таки, гражданское законодательство.

Рассматриваемую проблему соотношения норм двух правовых отраслей показательным можно увидеть в практическом определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Ст. 78 ФЗ «Об охране окружающей среды» говорит, что «определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды» [13]. Из этого какой следует вывод, что при отсутствии такс и

методик определение размера вреда окружающей среде, осуществляется исходя из фактических затрат, которые произведены или должны быть произведены для восстановления нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, что, из сказанного выше, регулируется гражданским законодательством.

А при определении размера причиненного окружающей среде вреда, подлежащего возмещению в денежной форме согласно таксам и методикам, должны учитываться понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда, если они имеются. При этом, порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, например, Постановления Правительства РФ, Приказы Минприроды России, Приказы Росрыболовства РФ, Приказы Госкомэкологии РФ. И в этой части решаемых вопросов, вновь возвращаемся к экологическому законодательству.

Из выявленных особенностей рассматриваемых отраслей права, их соотношения между собой, и при этом автономности каждой из них, становятся ключевыми следующие вопросы: нормами какой всё-таки отрасли права должны регулироваться общественные отношения, связанные с возмещением экологического вреда? Каковы пределы их соотношения? Современная правовая наука находится в стадии поиска рационального ответа на поставленные вопросы, что проявляется в научных дискуссиях по этому поводу.

По мнению Н. Г. Жаворонковой и Г. В. Выпхановой, в гражданско-правовых нормах отсутствует механизм компенсации именно такого вреда. «Гражданское право не содержит правовых средств и способов измерения экологического вреда, его наиболее полной оценки в денежном эквиваленте, а гражданское законодательство не может (и не должно) учитывать его специфические особенности» [7, с. 55]. Гражданско-правовые нормы являются применимыми к пониманию вреда, определению его размера и возмещению в отношении здоровья и имущества граждан, которым причинен вред негативным воздействием на окружающую среду в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц. Особенности вреда, причиненного окружающей среде и её компонентам, остается прерогативой экологического законодательства [7, с. 65].

Не остается без внимания позиция Е. С. Болтановой по рассматриваемому вопросу, которая считает, что нельзя говорить, что гражданское законодательство не должно применяться для регулирования рассматриваемых отношений. Нельзя не учитывать также и тот факт, что возмещение экологического вреда характеризуется применением имущественных санкций, что свойственно частноправовой ответственности. Базовые гражданско-правовые нормы могут и должны способствовать реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, составным элементом которого необходимо рассматривать и право на возмещение экологического вреда [2, с. 12].

Сложность объекта экологических правоотношений и состоит именно в том, что здесь присутствует «право на благоприятную окружающую среду» как конституционный принцип и право на природопользование как объективный фактор вероятного ущерба окружающей среде [7, с. 56]. Обеспечивая первое право, экологическое законодательство защищает, прежде всего, публичный интерес, выполняя роль регулятора общественных отношений по возмещению экологического вреда. И готова ли данная отрасль полноценно обеспечить частноправовые интересы в данной части? Говоря о праве природопользования как правовом институте, то его нормы достаточно долго были исключительно публично-правовой направленности, но сейчас существенное место принадлежит договорному регулированию соответствующих пра-

воотношений и его нормы содержатся в нормативно-правовых актах и гражданского, и экологического законодательства [3, с. 641].

В лице ряда научных деятелей, таких как А. П. Анисимов, В. В. Устюкова, можно встретить следующее мнение, что возмещение экологического вреда целесообразно рассматривать «как институт, выходящий за рамки гражданского права, ввиду того, что он не ограничивается исключительно частноправовыми подходами. В случаях привлечения нарушителей, причинивших вред природным объектам и окружающей среде, к ответственности в виде возмещения (компенсации) такого вреда имеет место специфическая эколого-правовая ответственность, поскольку вред может взыскиваться в повышенном размере с учетом ближайших и отдаленных последствий его проявления, но на основе принципа соразмерности» [1, с. 134]. Главное здесь следует то, что в силу своей многокомпонентности и специфики, только нормы отрасли экологического права смогут учитывать ценность природных ресурсов и объектов и оценивать вред, причиняемый экосистеме в целом.

В свою очередь, в обоснование применения гражданско-правовой ответственности в решении правовых ситуаций, связанных с возмещением экологического вреда, Сагитов С. М. утверждает, что она «представляет собой одну из форм государственного принуждения, связанную с применением санкций имущественного характера, направленных, с одной стороны, на компенсацию причиненного экологического вреда, на восстановление нарушенных прав граждан и юридических лиц и, с другой стороны, на стимулирование нормальных (с точки зрения экологического законодательства) экономических отношений между юридически равноправными участниками гражданского оборота» [11]. Важным моментом во мнении данного ученого является то, что обеспечение «здоровых» экономических отношений с целью защиты окружающей среды от нанесения вреда заключено именно в применение норм отрасли гражданского права.

Как сказано было выше, что институт возмещения экологического вреда шире частноправовых подходов и в своем понимании и применении, эта позиция находит сторонников. Н. А. Духно убежден, что «не всякий природный объект или его компонент может быть имуществом. Все природные компоненты не признанные имуществом не становятся предметом рассмотрения гражданских дел по возмещению причиненного вреда. Для возмещения вреда природным объектам, не ставших предметом обязательств, возникающим по основаниям гражданского права, необходимы эколого-правовые способы» [6, с. 126]. Этим автор хочет подчеркнуть, что для осуществления внедрения самостоятельной эколого-правовой формы ответственности нужны разработки эколого-правовых санкций правовосстановительного характера для решения вопросов такого рода.

Подводя итог вышеизложенному, следует сказать, что на данный момент идёт процесс усложнения общественных отношений. И для успешного их регулирования требуется применение норм нескольких отраслей права. Ведь практическая значимость своевременного и полноценного возмещения вреда, причиненного экосистеме, будет служить обеспечению экологической безопасности в современное время, стабилизации состояния природных ресурсов и сохранению благоприятной окружающей среды для будущих поколений.

Вряд ли можно говорить о чётком разграничении экологического и гражданского законодательства в части регулирования отношений по возмещению экологического вреда, но на основании перечисленных особенностей, стоит определиться всё-таки о приоритетности правовых норм одной отрасли. И она должна отводиться экологическому законодательству, в силу его специализации на охране окружающей среды, установлением особенностей объектов природопользования и, главное, сложности структуры экологического вреда. А гражданскому

законодательству должна быть отведена дополнительная роль, особенно, в части регулирования частноправовых отношений, связанных с правом природопользования, в случаях, когда имеет место имущественная самостоятельность участников, их равенство и автономия воли.

Библиографический список

1. Анисимов А. П., Устюкова В. В., Чикильдина А. Ю. Эколого-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде: проблемы обоснования // Труды Института государства и права РАН. 2017. Т. 12. № 4.
2. Болтанова Е. С. Возмещение экологического вреда: соотношение норм экологического и гражданского законодательства Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 8 (191).
3. Болтанова Е. С. Правовое регулирование общего и специального природопользования в Российской Федерации // Вестник СПбГУ. Право. 2018. Т. 9. Вып. 4.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, ст. 410.
6. Духно Н. А., Ивакин В. И. Некоторые аспекты становления эколого-правовой ответственности как одной из форм охраны окружающей среды // Аграрное и земельное право. 2011. № 8 (80).
7. Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Теоретико-правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Вестник МГЮА. 2018. № 3 (136).
8. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Правовые проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 1 (62).
9. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 2, февраль, 2018.
11. Сагитов С. М. К вопросу о гражданско-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде // Вестник ТИСБИ. 2007. № 4. URL: <http://law.edu.ru/magazine/document.asp?magID=4&magNum=4&magYear=2007&articleID=1277157> (дата обращения: 28.02.2020).
12. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ, 24.04.2017. № 17. Ст. 2546.
13. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

УДК 343.983

ББК 67.521

С. Ю. Косарев, Д. А. Мохоров

К ВОПРОСУ О НАУЧНОСТИ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ДЕРМАТОГЛИФИКИ

Косарев Сергей Юрьевич – доктор юридических наук, профессор Высшей школы юриспруденции и судебно-технической экспертизы Гуманитарного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого; e-mail: lex@spbstu.ru

Мохоров Дмитрий Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент Высшей школы юриспруденции и судебно-технической экспертизы Гуманитарного института Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого; e-mail: lex@spbstu.ru

Аннотация. В статье анализируются современные взгляды на дерматоглифику, в частности на дерматоглифику криминалистическую. Показано, что криминалистические дерматоглифические исследования в настоящее время проводятся в маленьких группах испытуемых, что не может являться достоверной статистической научной базой; сделан вывод о том, что дальнейшие исследования, направленные на разработку способов использования дерматоглифических данных в судебно-следственной практике, могут проводиться лишь на значительной эмпирической базе творческими коллективами, объединяющими представителей антропологической науки, врачей различных специальностей, в первую очередь, дерматологов и юристов-криминалистов. Только такой подход позволит в будущем решить вопрос о том, сможет ли криминалистическая дерматоглифика стать отраслью научного знания.

Ключевые слова: дерматоглифика, папиллярные узоры, криминалистика, преступления, природа.

S. Yu. Kosarev, D. A. Mohorov

THE SSUE OF SCIENTIFICITY OF FORENSIC DERMATOGLYPHICS

Sergey Y. Kosarev – Doctor of Law, Professor of The higher school of jurisprudence and forensic technical expertise of the Humanities Institute of Peter the Great Saint Petersburg Polytechnic University; e-mail: lex@spbstu.ru

Dmitry A. Mokhorov – PhD in Law, Associate Professor of The higher school of jurisprudence and forensic technical expertise of the Humanities Institute of Peter the Great Saint Petersburg Polytechnic University; e-mail: lex@spbstu.ru

Abstract. The article reveals contemporary views of forensic dermatoglyphics. The authors consider that forensic dermatoglyphic research is currently conducted in small groups of test subjects, such approach cannot be considered a reliable statistical scientific base. It has been concluded that further research, relating to the development of methods for the use of dermatographic data in forensic practice can be carried out only on a substantial empirical basis by creative teams of anthropologists and doctors of different specialties, primarily dermatologists and forensic lawyers. Only such approach will make it possible to decide whether forensic dermatoglyphics will become a branch of scientific knowledge.

Keywords: dermatoglyphics, papillary patterns, criminology, crime, nature.

Введение. Первые дерматоглифические исследования связывают с именем профессора Института судебной медицины Будапештского университета Шандора Экреша, который пришел к выводу о том, что в узор, образованный папиллярными линиями ребенка, входят, как составные части, узоры отца и матери.

Впервые серьезные сомнения относительно результатов исследования Ш. Экреша и их пригодности высказали советские и польские ученые. Так, польские ученые, подвергнув метод Ш. Экреша обстоятельной проверке, пришли к выводу, что в настоящее время наука еще не

располагает достаточными данными для установления отцовства на основании узоров папиллярных линий пальцев, и метод Экреша не гарантирует от ошибочных мнений, в связи с чем не должен применяться для судебных целей [7, с. 72].

Основная часть. 16 мая 2016 года Комиссия по борьбе с лженаукой и фальсификацией научных исследований при президиуме Российской академии наук выпустила Меморандум № 1 «Дерматоглифическое тестирование», и дерматоглифике был присвоен статус лженауки.

В упомянутом Меморандуме отмечается, что в последние несколько лет в России широко рекламируется новый тип коммерческих услуг, называемых дерматоглифическим тестированием, в рамках которых предлагается по отпечаткам пальцев (папиллярным узорам) определять предрасположенность человека к множеству заболеваний, его врожденные способности и особенности личности, а также давать рекомендации по выбору видов спорта, профессии и даже партнеров.

Комиссия РАН по борьбе с лженаукой заявила, что практика оказания услуг дерматоглифического тестирования и применение их результатов не имеют научного обоснования. Преподносимое в качестве научно обоснованного метода определения индивидуальных особенностей тестируемого и выполняемое на коммерческой основе дерматоглифическое тестирование является лженаучной деятельностью. Это означает, что лица и компании, осуществляющие дерматоглифическое тестирование, используют внешнее наукоподобие, чтобы вводить в заблуждение своих клиентов и контрагентов.

Данный вывод Комиссии основан на экспертном исследовании, подготовленном специалистами в области медицины, антропологии и других наук. В ходе изучения вопроса ими были рассмотрены крупные базы данных публикаций по теме дерматоглифики, проделан большой объем работы по изучению подобных публикаций. Результат исследования описан в экспертном заключении, представленном в упомянутом Меморандуме.

Основной причиной необходимости выпуска Меморандума № 1 послужила активно развивающаяся коммерческая деятельность, представители которой предлагают определить: предрасположенность человека к множеству болезней, врожденные способности и особенности личности. Такие организации ссылаются на публикации, ставшие затем объектом экспертного исследования, и признанные либо не имеющими отношения к дерматоглифике, либо содержащими принципиальные ошибки и некорректные, необоснованные выводы.

Здесь же уместно сказать, что еще в 2009 году Национальная Академия Наук США поставила под сомнение дерматоглифику как науку в связи с субъективными сравнениями, на которых она базируется, и с недостаточностью объективных данных, составляющих основу научного метода.

В СССР в недавнем прошлом проводились определенные дерматоглифические эмпирические исследования.

Так, главный научный сотрудник Института этнографии АН СССР Г. Л. Хить участвовала в 25 антропологических экспедициях; общее количество обследованных ею лиц превысило 50 тысяч человек – жителей Советского Союза. Результаты своих исследований она опубликовала в монографии «Дерматоглифика народов СССР». По мнению Г. Л. Хить, она смогла выявить и систематизировать различия кожных узоров, обнаружить характерные черты больших рас и их подразделений.

Наряду с Г. Л. Хить, довольно активно работала в этом направлении Т. Ф. Абрамова, основным направлением научной деятельности которой стало изучение дерматоглифики

спортсменов. В ее докторской диссертации «Пальцевая дерматоглифика и физические способности» (решением Президиума ВАК России от 05.03.2004 № 11д/33 соискателю присуждена ученая степень доктора биологических наук) анализируется связь между папиллярными линиями кожного рельефа пальцев рук и физическими возможностями человека. При этом автор указывает, что ею накоплен материал, свидетельствующий, что признаки пальцевой дерматоглифики взаимосвязаны с физическими возможностями на разных уровнях проявления. Вместе с тем, в силу фрагментарности и определенной противоречивости, эти данные не обеспечивают целостного представления о возможностях использования пальцевой дерматоглифики в качестве маркеров физических способностей человека, что ограничивает решение насущных практических и теоретических вопросов спортивного отбора и подготовки спортсменов [1, с. 8–292].

Однако определенная противоречивость данных, полученных Т. Ф. Абрамовой, не мешала изданию материалов, которые могут быть, по ее мнению и мнению ее соавторов, использованы при ранней ориентации детей и комплектовании команд, при выборе спортивного амплуа в игровых видах спорта, а также в профессиональной ориентации, при выборе средств и методов педагогического воздействия [2, с. 3].

В приложении к Меморандуму № 1 взгляды Т. Ф. Абрамовой критикуются. Экспертов насторожило, что подавляющее большинство цитируемых ею работ принадлежат отечественным исследователям. Проанализировав ее диссертацию, они пришли к выводу о том, что «вряд ли тут можно ожидать связь с дерматоглификой. За время существования дерматоглифики исследователи имели достаточно времени, чтобы выявить некие физические материальные основы такой связи. Сейчас предельно ясно, что такой связи нет и быть не может, и кожные узоры на кончиках пальцев не могут иметь прогностической ценности для оценки физических способностей».

Справедливости ради следует заметить, что труды Г. Л. Хить критике со стороны специалистов не подверглись.

При этом в Меморандуме № 1 отмечено, что существует определенная связь узоров папиллярных линий и различных заболеваний, связанных с изменением количества хромосом, например, синдромом Дауна, синдромом Шерешевского – Тернера, синдромом Патау, синдромом Эдвардса или хромосомными перестройками (синдром Вильямса). Существуют также редкие генетические заболевания, при которых отпечатки пальцев отсутствуют вовсе, например, адерматоглифия.

Однако, несмотря на присвоенный ей в наши дни статус лженауки, дерматоглифика является объектом изучения исследователей разных направлений, в том числе криминалистики, главной задачей которой является научное обеспечение расследования преступлений и изобличения преступников. Эффективное расследование преступлений может осуществляться лишь при его надлежащем криминалистическом обеспечении, но существующие на сегодня криминалистические методы не всегда являются достаточными для выполнения поставленной перед криминалистической наукой задачей [5, с. 4].

Если бы в результате дерматоглифических исследований были бы выявлены научно обоснованные связи между узорами папиллярных линий и личностью, внешностью и физическими данными преступников, то это стало бы основой для новых криминалистических технологий и методов.

В 1996 году В. В. Яровенко был предложен термин «криминалистическая дерматоглифика», под которым понималась система научных положений и разрабатываемых на их основе специальных средств и методов исследования дерматоглифических узоров в целях

получения криминалистически значимой (то есть значимой для расследования преступлений) информации.

В 2013 году В. В. Яровенко конкретизировал это определение, указав, что криминалистическая дерматоглифика – это самостоятельный раздел следоведения, изучающий признаки и характеристики папиллярных узоров, волярные поверхности кистей рук и стоп, флексорные (сгибательные), функциональные складки и кожу человека в целом, а также их следы, обнаруженные на различных предметах, путем проведения следственных и розыскных мероприятий в целях определения черт характера, свойств организма, обусловленных генетическими, национальными и географическими признаками [11, с. 361].

По мнению В. В. Яровенко, основными разделами криминалистической дерматоглифики являются:

- система знаний о возможности по дерматоглифическим признакам диагностировать общие и частные признаки личности (расу, пол, возраст, длину тела, тип высшей нервной деятельности, заболевания и др.);
- система знаний о возможности опосредованной идентификации на основе дерматоглифических признаков, обусловленных наследственными факторами, а также прогнозирования неизвестных параметров гребешковой кожи разыскиваемого лица по аналогичным параметрам его кровных родственников (опосредованная идентификация личности);
- система знаний об индивидуальной (локальной, региональной) изменчивости и взаимосвязи дерматоглифических признаков, позволяющая реконструировать признаковое пространство гребешковой кожи: прогнозировать отсутствующие узорные признаки; определять локализацию узора – распознавать часть тела; устанавливать единство происхождения двух и более объектов – идентифицировать целое по частям;
- система знаний о возможности составления по папиллярным узорам внешне-описательный образ неизвестного лица [11, с. 356].

Конечно, опираясь на подобного рода знания, судебно-следственная практика вышла бы на качественно новый, гораздо более высокий уровень работы.

Но вот здесь-то и оказывается, что исследования современных ученых-криминалистов нуждаются в самом критическом анализе.

В этой связи думается, что в работах по криминалистической дерматоглифике, особенно в свете выводов авторов Меморандума № 1, необходимо особо тщательно и осторожно подходить к обзорам всех статистических обработок дерматоглифических маркеров.

Приведем некоторые соображения (выводы) из таких работ.

Так, по сообщению И. С. Ефремова, Т. А. Чистикиной и А. Н. Чистикина, ими изучены отпечатки кожных узоров рук у жителей Тюменской области, осужденных за совершение умышленных убийств, причинение тяжкого вреда здоровью и изнасилования. Результаты проведенного исследования, по мнению авторов, показывают, что у лиц, совершивших такие преступления, кожные узоры имеют определенные отклонения, достоверно отличающие их от лиц, не привлекавшихся к уголовной ответственности, а возможность выявления с помощью дерматоглифического метода лиц с девиантным поведением, то есть лиц, склонных к повышенной агрессивности, может быть использована для активной профилактики преступлений против жизни и здоровья людей, также применение выявленного комплекса признаков дерматоглифики, характерных для лиц с повышенной агрессивностью, может способствовать оптимизации следственно-розыскных мероприятий [4, с. 160].

В. В. Яровенко во многом взял за основу своих работ данные экспедиций Г. Л. Хить. По его мнению, по следам папиллярных узоров пальцев и ладоней можно составить поведенческий портрет подозреваемого, определить психологические характеристики человека, включая сексуальное отклонение [10, с. 36–40].

При этом главным вопросом остается научная обоснованность криминалистических дерматоглифических исследований. Сторонники криминалистической дерматоглифики находят различные связи между особенностями узоров папиллярных линий и личностью преступника, проводят статистические выборки, но однозначно доказать верность их выводов нельзя.

Большинство исследований пока проводятся в маленьких группах испытуемых, что не может являться достоверной статистической научной базой.

Так, типичным примером подобного рода исследований могут служить результаты работы К. Н. Бадикова, который предложил методику исследования тождества следов папиллярного узора на основе измерения угла дельты, позволяющего решать диагностические задачи.

Проведенный им анализ материалов уголовных дел, находящихся в архиве Приморского краевого суда, выявил, по мнению автора, дерматоглифические особенности лиц, совершивших убийства. При этом К. Н. Бадиковым анализировались две составляющие: дактилокарты и информация из материалов уголовных дел, представляющая субъективную сторону убийств – всего 50 уголовных дел (40 осужденных лиц мужского пола, 10 лиц женского пола). В качестве контрольной группы были выбраны дактилокарты, находящиеся в информационном центре УВД Приморского края: 10 дактилокарт лиц, осужденных по ст. 28 УК РСФСР (уклонение от исправительных работ); 10 дактилокарт лиц, осужденных по ст. 218 УК РСФСР (изготовление, хранение оружия); 20 дактилокарт лиц, задержанных за бродяжничество (ч. 1 ст. 209 УК РСФСР).

В результате К. Н. Бадиковым был сделан вывод о том, что дерматоглифическая составляющая – 85 % осужденных за убийства, являются носителями специфических дерматоглифических элементов в центральной части папиллярного узора, среди которых: а) 20 % прямых длинных или коротких папиллярных линий с «островком», 10 % осужденных имеют аналогичный элемент на 10 пальцах рук, в целом, наибольшая частота этого элемента отмечается на 1 пальце правой руки у мужчин и 1, 2 пальцах левой руки у женщин; б) внутренняя папиллярная линия искривленной формы – 35 % носителей; в) «островок» является исходной точкой для формирования папиллярных завитковых линий, имеющих деформацию ульнарной стороны – 10 % носителей; г) деформация центральных папиллярных линий, сходящихся в нижней части завиткового узора в виде «крючка» – 20 % исследованных.

В целом же для дерматоглифики лиц, осужденных за убийство характерно: в 90 % случаев искривление одной или всех частей узора (центральной, верхней, боковой, нижней) не зависимо от его вида; 65 % дисплазий; 60 % «островков» на различных участках папиллярных линий, в том числе, и за пределами папиллярного узора.

На основании данных своего исследования К. Н. Бадиков пришел к далеко идущим выводам о том, что дерматоглифы могут быть рассмотрены как дополнительный генетический маркер, несущий информацию не только о поведении (опосредованной массой взаимосвязанных факторов среды, воспитания и т.п.), морфологии и физиологии, но и наличии генетически обусловленных симптомов, заболеваний и т.д., а, опираясь на методы и современные достижения криминалистической дерматоглифики, представляется возможным исследовать психологические структуры личности с последующим анализом мотивов поведения

и построением поисковой криминалистической модели личности для выработки профилактических мер [3, с. 55].

Впрочем, вопрос о достаточности эмпирического материала для формулирования столь радикальных и даже революционных для криминалистики (науки о расследовании преступлений) выводов хотелось бы адресовать самому К. Н. Бадикову.

И вытекающий отсюда риторический вопрос. Можно ли на основании подобного рода исследований давать рекомендации сотрудникам правоохранительных органов по использованию данных этих исследований в практической деятельности? С учетом того, что в сфере практической криминалистики решаются судьбы людские!

Заключение. Криминалистические дерматоглифические проблемы, несмотря на высказанное авторитетное мнение Комиссии РАН, тем не менее нуждаются в дальнейшем серьезном изучении на базе сбора действительно достаточного, обширного статистического материала.

Сам по себе вопрос о будущем дерматоглифики представляется крайне интересным, в первую очередь с познавательной точки зрения. Ибо не ясно, для чего человеку вообще даны папиллярные узоры, отсутствующие у животных. То ли это случайная игра матушки-природы, то ли в этом скрыт пока не познанный нами смысл.

Современные криминалистические дерматоглифические исследования проводятся специалистами, имеющими, как правило, юридическое образование и определенный опыт следственной и экспертно-криминалистической деятельности. Методы же дерматоглифических исследований, используемые медиками и антропологами, для большинства юристов остаются неизвестными.

В этой связи думается, что дальнейшие исследования, направленные на разработку способов использования дерматоглифических данных в судебно-следственной практике, могут проводиться лишь творческими коллективами, объединяющими представителей антропологической науки, врачей различных специальностей, в первую очередь, дерматологов и юристов-криминалистов.

Только тогда, возможно, мы сможем получить объективные данные, которые смогут стать основой будущей дерматоглифической науки. Только тогда, возможно, мы сможем заявить о криминалистической дерматоглифике как отрасли научного знания. Таковы наши выводы и соображения, связанные с криминалистической дерматоглификой.

Библиографический список

1. Абрамова Т. Ф. Пальцевая дерматоглифика и физические способности: дисс. ... д-ра биол. наук. М., 2003. 292 с.
2. Абрамова Т. Ф., Никитина Т. М., Кочеткова Н. И. Использование пальцевой дерматоглифики для прогностической оценки физических способностей в практике отбора и подготовки спортсменов. Методические рекомендации. М.: ООО «Скайпринт», 2013. 72 с.
3. Бадиков К. Н. Дерматоглифические особенности и мотивация // Дальневосточные криминалистические чтения: сборник международных научных трудов / М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное агентство по образованию, Дальневосточный гос. ун-т, Юридический ин-т, Каф. Криминалистики. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2004. 150 с.
4. Ефремов И. С., Чистикина Т. А., Чистикин А. Н. Дерматоглифика осужденных за преступления, направленные против жизни и здоровья человека // Судебная медицина. 2016. Том 2. № 2.
5. Косарев С. Ю. Методики расследования преступлений (основы теории и формирования): учебное пособие. СПб.: НОУ СЮА, 2015. 108 с.

6. Меморандум № 1 Комиссии РАН по борьбе с лженаукой и фальсификацией научных исследований о лженаучном статусе коммерческого тестирования по кожным узорам пальцев рук – 16.05.2016 г. <http://klnran.ru/2016/05/memorandum01-dermatoglifika> (дата обращения: 4.03.2019).
7. Муравьева А. С. Из истории развития законодательства о судебном установлении отцовства // Правоведение. 1973. № 5.
8. Приложение 2 к Экспертному заключению о признаках лженауки в коммерческом тестировании по кожным узорам пальцев рук <http://klnran.ru/2016/05/memorandum01-dermatoglifika/> 16.05.2016 г. 10 ст. (дата обращения: 4.03.2019).
9. Хить Г. Л. Дерматоглифика народов СССР. М.: Наука, 1983. 286 с.
10. Яровенко В. В. Дерматоглифические особенности личности в контексте детерминации преступности // Всероссийский криминологический журнал. 2013. № 1.
11. Яровенко В. В. Криминалистическая дерматоглифика // Юридические исследования. 2013. № 4.

УДК 349.6
ББК 67.407

П. А. Федорова, А. Я. Рыженков

ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ СОВРЕМЕННОСТИ

Федорова Полина Анатольевна – студентка 3 курса бакалавриата Института права Волгоградского государственного университета; e-mail: 4077778@list.ru

Рыженков Анатолий Яковлевич – д-р юрид. наук, профессор, Калмыцкий государственный университет имени Б. Б. Городовикова, г. Элиста; e-mail: 4077778@list.ru

Аннотация. В статье доказывается, что в законодательстве и правовой науке существует понимание экологического вреда в широком и узком смысле. Разница между ними состоит в учете (либо его отсутствии) «вторичного» вреда, причиненного не окружающей среде, а жизни, здоровью и имуществу человека. Автор отмечает, что широкий подход точнее отображает действительность, а потому нормативно закреплённая терминология требует уточнения. Корректировка терминологии позволит отразить последствия вреда, причиняемого окружающей средой здоровью человека. Кроме того, автор аргументирует вывод о том, что возмещение экологического вреда не следует рассматривать в качестве отдельного и самостоятельного вида юридической ответственности.

Ключевые слова: вред, окружающая среда, здоровье, таксы, методики, имущество.

P. A. Fedorova, A. Ja. Ryzhenkov

COMPENSATION FOR ENVIRONMENTAL HARM IN THE CONTEXT OF GLOBAL PROBLEMS MODERNITIES

Polina A. Fedorova – 3rd year Undergraduate Student of the Institute of Law Volgograd State University; e-mail: 4077778@list.ru

Anatoly Ja. Ryzhenkov – Dr. of Law, Professor, B. B. Gorodovikov Kalmyk State University, Elista; e-mail: 4077778@list.ru

Abstract. The article proves that in legislation and legal science there is an understanding of environmental harm in a broad and narrow sense. The difference between them is to take into account (or lack thereof) the «secondary» damage caused not to the environment, but to human life, health and property. The author notes that the broad approach more accurately reflects the reality, and therefore the normative terminology requires clarification. The adjustment of terminology will reflect the consequences of harm caused by the environment to human health. In addition, the author argues that the compensation of environmental damage should not be considered as a separate and independent type of legal liability.

Keywords: Harm, environment, health, fees, methods, property.

Вступление человечества в эпоху глобализации оказало существенное влияние на многие сферы общественных отношений, придав отдельным из них ускоренное развитие (информационные технологии, торговля и т.д.). С другой стороны, процессы глобализации породили и ряд проблем, которые невозможно решить на национальном уровне (борьба с терроризмом). Одной из таких международных проблем является охрана окружающей среды. Процессы трансграничного переноса загрязненного атмосферного воздуха, сброс производственных отходов в Мировой океан и трансграничные реки – все эти вопросы не могут быть решены одним или даже несколькими государствами, в их решении должно принимать участие все международное сообщество.

В последние десятилетия мы видим наращивание таких усилий стран мира (как в рамках ООН, так и других международных организаций). Так, еще в 1979 г. в рамках ООН была принята Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния; в 2015 г. было принято Парижское соглашение по климату, пришедшее на смену Киотскому протоколу к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. Таких документов принимается с каждым годом все больше, и все больше стран берут на себя дополнительные обязательства по сокращению объемов различных видов негативного воздействия на состояние окружающей среды. Однако для того, чтобы исполнить свои международные обязательства, страны мира (включая и Россию) должны развивать свое национальное законодательство, создавая дополнительные гарантии реализации права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду. Одной из таких эффективных гарантий является развитие института возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.

В России вопросы возмещения вреда регламентируются главой 59 Гражданского кодекса РФ, а также главой XIV Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 26.07.2019). Последний закон в ст.1 формулирует определение вреда окружающей среде (экологического вреда), понимая под ним негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Данное определение много лет обсуждается в научной юридической литературе, и многие авторы высказали свои предложения по его дальнейшему совершенствованию.

Так, А. Л. Иванова справедливо полагает, что под «экологическим вредом» следует понимать «любые негативные изменения в качественных характеристиках окружающей среды, ее компонентов или функций, вызванные любым вмешательством в жизнедеятельность природной системы, оказывающие или способные оказать воздействие на жизнедеятельность всей экосистемы в целом, а также на физическое и моральное здоровье затрагиваемого населения, на социальные, демографические и прочие процессы в обществе, проявляющиеся в материальных и/или нематериальных последствиях, которые могут быть установлены, зафиксированы и по возможности оценены» [9, с. 11].

Г. А. Мисник понимает экологический вред как «совокупность экологически неблагоприятных последствий хозяйственной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, включающих в себя не только негативное изменение качества окружающей среды, выявленное на момент совершения правонарушения (вред окружающей среде), но и возможность ухудшения качества окружающей среды вследствие осуществления негативного воздействия на окружающую среду (вероятного экологического вреда)» [12, с. 24].

Таким образом, в первом определении «экологический вред» включает в себя как негативные последствия для окружающей среды (ее экосистем), так и жизни, здоровья и имущества человека. Во втором определении основной акцент сделан на неблагоприятные последствия только для окружающей среды.

Свой вклад в обсуждение данной правовой категории также внесли представители эколого-правовой науки стран СНГ и ЕС. В частности, Ш. К. Бадалов полагает, что экологический вред следует понимать в широком и узком смыслах. В широком смысле «экологический вред» – это всякое негативное изменение окружающей среды в результате нарушения экологического законодательства, выражающееся в негативном воздействии на природные ресурсы, расходах (как понесенных, так и будущих) на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, в неиспользовании вложенных затрат, и связанного с этим любого умаления охраняемого законом материального и нематериального блага. В узком смысле, это всякое негативное изменение окружающей среды в результате нарушения экологического законодательства, выражающееся в негативном воздействии на природные ресурсы, расходах (как понесенных, так и будущих) на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды, в неиспользовании вложенных затрат [3, с. 11].

Таким образом, в узком смысле экологический вред исключает «вторичный вред», то есть вред, причиненный загрязненной окружающей средой жизни, здоровью и имуществу граждан. Однако, при всей ценности такой концепции, остается открытым вопрос о том, почему «экологический вред» не охватывает столь важные нематериальные ценности, как жизнь и здоровье. В белорусской правовой науке под вредом, причиненным окружающей среде, «понижают имеющую денежную оценку отрицательное изменение окружающей среды, выразившееся в том числе в ее загрязнении в результате вредного воздействия на окружающую среду, связанного с нарушением требований в области охраны окружающей среды, иным нарушением законодательства Республики Беларусь» [8, с. 84]. Аналогичным образом, в эколого-правовой науке некоторых стран Европейского Союза отмечается, что экологический вред – это потеря или уменьшение естественных функций экосистем, вызванных повреждением их компонентов или нарушением внутренних связей и процессов, связанных с деятельностью человека [1, с. 11]. Из этого небольшого обзора следует, что в науке экологического права нет единства мнений по терминологическим вопросам, и ряд исследователей придерживается «узкого подхода» (равно как и российский законодатель), ограничивая понимание «экологического вреда» только причинением «первичного вреда», то есть вреда окружающей среде, ее объектам и комплексам. В тоже время, «вторичный вред», причиненный загрязненной окружающей средой жизни, здоровью и имуществу граждан, выпадает из такого понятия. Поэтому представляется, что определение А. Л. Ивановой является наиболее удачно отражающим исследуемую проблему.

Кроме того, продолжает оставаться дискуссионным вопрос о месте возмещения экологического вреда в системе видов юридической ответственности. Одни ученые считают, что возмещение экологического вреда – это отдельный, самостоятельный вид юридической ответственности, наряду с уголовной, административной и т.д. Другие полагают, что возмещение экологического вреда – это частный случай деликтной ответственности в гражданском праве (с определенной спецификой, предусмотренной нормами экологического права). Как отмечает Д. М. Демичев, после того, как экологическое право с начала 1990-х гг. стало рассматриваться в качестве самостоятельной отрасли права, возник соответственно и новый вид юридической ответственности – экологическая (или эколого-правовая) ответственность [7, с. 128]. Наиболее

подробно об этом пишет М. М. Бринчук. Его основной аргумент состоит в том, что экологические интересы носят публично-правовой характер, вред причиняется природным объектам, находящимся в государственной или муниципальной собственности, а договоры по поводу природопользования и охраны окружающей среды являются, преимущественно, публичными договорами [4, с. 16].

Вместе с тем, при обсуждении данного вопроса остается место для дискуссии. Наличие специфического объекта посягательства (компоненты природной среды) все же, на наш взгляд, еще не дает оснований считать деликтные отношения, возникающие в связи с причинением вреда землям, водам, недрам, животному миру и т.д. выходящими за рамки гражданского права.

Аналогичным образом, использование специфических способов возмещения такого вреда (таксы и методики) еще недостаточно для вывода об отсутствии здесь гражданско-правовой основы. При этом нет оснований сомневаться в постепенном увеличении числа самостоятельных видов юридической ответственности, например, появлении конституционно-правовой ответственности (импичмент президенту, отзыв депутата и т.д.). Также очевидно, что возмещение экологического вреда регламентируется комплексным (межотраслевым) институтом, куда входят нормы не только гражданского, но и экологического права. Однако признание этих обоих фактов все же еще не позволяет сделать вывод о появлении нового вида юридической ответственности.

Что же касается публичных интересов, на страже которых стоят нормы гражданского и экологического права, то таковые весьма часто встречаются и в других сферах общественных отношений. Например, ст.ст. 59-61 Градостроительного кодекса РФ посвящены вопросам возмещения вреда (жизни, здоровью, имуществу), причиненного нарушением законодательства о градостроительной деятельности. Однако едва ли можно утверждать, что защита такого публичного интереса средствами гражданского права (деликтной ответственности) дает основания для выделения нового вида ответственности.

Как справедливо указывал И. Ю. Ребиков, намного более обосновано говорить не об «отдельном виде «экологической» ответственности, представляющей собой, по сути, частный случай специальных деликтов, прямо не поименованных в ГК РФ, а о формировании межотраслевых институтов юридической ответственности, включающих в себя нормы различной отраслевой принадлежности. И в этом смысле гражданско-правовая (деликтная) ответственность расширяет свои горизонты и осваивает новые ниши» [14, с. 123].

Таким образом, применительно к сфере деликтных отношений по поводу возмещения как «первичного», так и «вторичного» экологического вреда, действуют нормы гражданского и экологического права, однако для утверждений о появлении нового самостоятельного вида юридической ответственности в науке пока еще предложено недостаточно аргументов и оснований.

Намного более важным представляется вопрос о способах и особенностях возмещения вреда окружающей среде, а также вреда жизни, здоровью и имуществу граждан, причиненного загрязненной окружающей средой.

Возмещение вреда, причиненного окружающей среде

Как следует из ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г., граждане и юридические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных

комплексов и природных ландшафтов, и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме. Такой вред возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды. Упомянутые в данной статье таксы и методики представляют собой, хотя и родственные, но не тождественные процедуры возмещения экологического вреда. Как справедливо полагает И. Ю. Ребиков, разница между ними состоит не в том, какому природному ресурсу причинен вред, а в «простой» или «сложной» процедуре определения размера вреда. В случае с таксами расчет размера вреда производится по относительно «простой» формуле: например, количество незаконно уничтоженных деревьев определенных пород (или объектов животного мира) умножается на установленный соответствующими таксами коэффициент. В случае же с методиками (например, при загрязнении водоема) ведение таких расчетов затруднительно, что обуславливает более сложную формулу расчета причиненного вреда. В такую методику «могут включаться коэффициенты, учитывающие природно-климатические условия, различные экологические факторы состояния водных объектов, коэффициент индексации, учитывающий инфляционную составляющую экономического развития, коэффициент, учитывающий интенсивность негативного воздействия вредных (загрязняющих) веществ на водный объект» [15, с. 159].

При этом следует обратить внимание на следующий очень важный момент: вред, причиненный окружающей среде, подлежит возмещению независимо от возмещения вреда здоровью граждан или имуществу, вызванного негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной деятельности. Аналогичным образом, возмещение вреда окружающей среде не является основанием освобождения лица от ответственности за причинение вреда здоровью или имуществу в результате негативного воздействия на окружающую среду в связи с осуществлением им хозяйственной и (или) иной деятельности и нарушением законодательства в области охраны окружающей среды. Например, лицо, применяющее в сельском хозяйстве токсичные химические вещества, не подвергающиеся распаду в окружающей среде, может быть обязано как возместить вред, причиненный окружающей среде, так и убытки, возникшие у конкретных собственников (пользователей) земельных (лесных) участков, в частности, вследствие гибели принадлежащих этим лицам урожая, животных и др. (п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде»).

Возмещение вреда жизни, здоровью и имуществу граждан

В отличие от вреда окружающей среды (первичного вреда), вред жизни, здоровью и имуществу граждан признается вторичным вредом, который в научной литературе часто называют «экогенным вредом» [5, с. 5], чтобы подчеркнуть его производность от вреда природным объектам и комплексам. Данная разновидность экологического вреда нередко причиняется «не только конкретному человеку, но и значительному количеству людей, попадающих под действие неблагоприятных природных факторов. Результатом этого является деформация социально-демографической ситуации, генетические нарушения и т.п. Экогенный вред в значительной мере носит латентный характер, а потому правильнее вести речь о потенциальном вреде, обусловленном риском проживания или работы людей в неблагоприятных экологических условиях. Такой вред вызывает физические и нравственные страдания человека в связи с превышением ПДУ шума, ПДК вредных веществ в воде и т.д. Однако в научной литературе и судебной практике уделяется недостаточное внимание проблемам компенсации морального

вреда, причиненного экологическим правонарушением [16, с. 116]. В этой части механизм реализации норм Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г., посвященных данному вопросу, еще предстоит совершенствовать и применять на практике.

Основная проблема возмещения данной разновидности вреда состоит в том, что гражданин, пострадавший от негативного воздействия окружающей среды, должен будет доказать в установленном процессуальным законодательством порядке: во-первых, факт совершения ответчиком деяния, нарушающего требования экологического законодательства; во-вторых, факт причинения вреда окружающей среде (ее отдельным компонентам); в-третьих, факт причинения вреда здоровью или имуществу; в-четвертых, причинно-следственную связь между негативным воздействием на окружающую среду и причиненным гражданину вредом [2, с. 39]. Процесс доказывания по данной категории дел характеризуется высокой степенью сложности, особенно, если учесть, что многие сегодняшние экологические катастрофы обусловлены не только техногенными, но и природными факторами, вытекающими из происходящих глобальных изменений климата. Более того, в результате некоторых техногенных катастроф размер причиненного гражданам вреда достигает таких объемов, что его уже невозможно возместить по правилам деликтного права. Самый яркий пример – это катастрофа на Чернобыльской АЭС в 1986 г. Взыскать экологический вред (как окружающей среде, так и жизни или здоровью граждан) оказалось невозможно, учитывая масштаб этой катастрофы.

Как отмечал Конституционный Суд РФ, обосновывая публично-правовую природу возмещения экологического вреда, вызванного этой аварией, «вред, причиненный гражданам вследствие чернобыльской катастрофы, исходя из его масштабов и числа пострадавших, является реально невозполнимым и не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством, а следовательно, государство, приняв на себя обязанность по возмещению такого вреда путем предоставления денежных и других материальных компенсаций, доплат к социальным выплатам и льгот, должно стремиться к возможно более полному его возмещению; кроме того, данная обязанность государства обусловлена и фактической невозможностью возмещения такого вреда в обычном судебном порядке, которое должно было бы обеспечить потерпевшим полное восстановление их нарушенных прав» [13]. Из этого следует наличие двух процедур возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью граждан экологическим правонарушением: в гражданско-правовом (частном) порядке и конституционно-правовом (публичном) порядке путем социальных выплат.

Несмотря на достаточно основательную проработку в законодательстве и правовой науке вопросов возмещения экологического вреда, сохраняется и ряд нерешенных теоретических и практических проблем:

1) проблема терминологии. В ст. 77-79 Федерального закона «Об охране окружающей среды» используется два термина: «возмещение» и «компенсация» вреда окружающей среде. Между тем, в ГК РФ термин «компенсация» используется применительно к проблемам компенсации морального вреда. Поэтому представляется, что более правильным (с точки зрения юридической техники) было бы использовать в ст. 78 указанного выше закона термин не «компенсация», а «возмещение» вреда, причиненного окружающей среде.

При этом следует критично воспринимать некоторые последние предложения о детализации гражданско-правовой терминологии в экологическом законодательстве. Так, некоторые авторы считают необходимым закрепить в экологическом законодательстве новую категорию «источник повышенной экологической опасности», а также указать перечень видов деятельности либо объектов, которые к ним относятся [11, с. 70]. Однако дискуссионность этого

предложения состоит в том, что в нашей стране уже много лет действует Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 № 116-ФЗ, который содержит в приложениях 1, 2 перечень промышленных объектов, опасных для окружающей среды. Кроме того, в экологическом праве нет смысла воспроизводить (а тем более изменять) устоявшиеся гражданско-правовые конструкции, проверенные временем.

2) проблема возмещения накопленного экологического вреда. В СССР в результате индустриализации была создана мощная промышленность, производившая широкий спектр товаров, начиная от военной и космической техники, и заканчивая товарами народного потребления. Однако при строительстве и эксплуатации этих предприятий уделялось мало внимания вопросам охраны природы, что наложило свой отпечаток на состояние окружающей среды, как в границах этих предприятий, так и в непосредственной близости от них. На этих территориях отмечается скапливание загрязняющих веществ в почвах, загрязнение поверхностных и подземных вод. При переходе к рыночной экономике многие такие предприятия оказались приватизированы, но многие были просто брошены. В результате появления таких бесхозных объектов, угроза жизни и здоровью граждан возросла многократно. Наряду с промышленными объектами, экологический вред накапливался и в сельской местности, в связи с нерациональным использованием пестицидов и агрохимикатов в сельском хозяйстве. Существует и усугубляется проблема накопления экологического вреда в местах расположения воинских частей.

Указанное обстоятельство обусловило включение в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. специальной главы XIV.1, посвященной вопросам ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Закон предусматривает следующий алгоритм действий: инвентаризация и обследование территорий в целях выявления объектов накопленного вреда окружающей среде; оценка таких объектов; их учет посредством внесения в специальный государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде; подразделение таких объектов на категории; организация работ по ликвидации учтенных объектов накопленного вреда окружающей среде.

Как отмечалось в научной литературе, при характеристике правовой природы ликвидации накопленного экологического ущерба необходимо отметить публично-правовой характер данных отношений. Также следует иметь в виду, что ликвидация такого ущерба не относится к какому-либо виду юридической ответственности, и применяется в отсутствие виновника причинения вреда, являясь разновидностью мероприятий по охране окружающей среды [10, с. 30].

Между тем, предложенная законом концепция финансирования ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде вызывает ряд вопросов, требующих обсуждения. Так, в условиях проведенной приватизации, едва ли обоснованно и справедливо возлагать обязанность по ликвидации объектов накопленного экологического вреда на государство. Средств государственного бюджета объективно на это не хватит [6, с. 185]. Кроме того, остается открытым вопрос о создании эффективной системы предупреждения появления объектов накопленного экологического вреда в будущем, который пока не решен.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд выводов:

1) в законодательстве и правовой науке существует понимание экологического вреда в широком и узком смысле. Разница между ними состоит в учете (либо его отсутствии) «вторичного» вреда, причиненного не окружающей среде, а жизни, здоровью и имуществу человека. Представляется, что широкий подход точнее отображает действительность, а потому нормативно закреплённая терминология требует корректировки. Такой подход позволит учесть последствия вреда, причиняемого окружающей средой здоровью человека. Не менее важный терминологический вопрос заключается в использовании в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» двух терминов: возмещение и компенсация вреда окружающей

среде. Представляется, что использование термина «компенсация» является не совсем удачным решением.

2) несмотря на то, что возмещение экологического вреда является комплексным правовым институтом, нет оснований для вывода о существовании отдельного вида юридической ответственности, связанной с возмещением такого вреда. Скорее, более обоснованным представляется вывод о том, что в рамках деликтного права применительно к специфике возмещения экологического вреда действуют отдельные, дополнительные правила и нормы.

3) специфика возмещения вреда окружающей среде состоит в взыскании денежных средств с причинителя вреда с использованием специальных способов расчета причиненного ущерба. Специфика возмещения вреда жизни, здоровью и имуществу граждан заключается в необходимости доказывания нескольких групп юридических фактов и причинно-следственных связей между ними, что представляет для граждан большую сложность. Продолжает оставаться не решенным вопрос о предупреждении появления объектов накопленного экологического вреда, требующий нормативного решения.

Библиографический список

1. Сеpek B. *Environmentálne Právo. Všeobecná a osobitná časť*. Plzen, 2015.
2. Анисимов А. П., Каюшников Ю. Е. Возмещение вреда, причиненного здоровью человека экологическим правонарушением // *Правовая парадигма*. 2017. Т. 16. № 2.
3. Бадалов Ш. К. Проблемы гражданско-правовой ответственности за экологический вред в Республике Таджикистан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2011.
4. Бринчук М. М. Так существует ли эколого-правовая ответственность? // *Экологическое право*. 2009. № 2/3.
5. Васильева М. И. *Право граждан СССР на здоровую окружающую среду*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990.
6. *Возмещение экологического вреда: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие* / С. А. Боголюбов и др. М., 2017.
7. Демичев Д. М. *Эколого-правовая ответственность: теория и практика* // *Право и демократия: Сборник научных трудов. Специальный выпуск*. Минск, 2006.
8. Загоровская Е. В. Особенности возмещения вреда, причиненного окружающей среде // *Веснік БДУ*. Сер. 3. 2012. № 2.
9. Иванова А. Л. *Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
10. Кодолова А. В. Проблемы правового регулирования ликвидации прошлого экологического ущерба // *Современное право*. 2014. № 7.
11. Лаевская Е. В., Лизгаро В. Е., Шахрай И. С. *Возмещение вреда, причиненного окружающей среде: проблемы правового регулирования* // *Юридический журнал*. 2006. № 3.
12. Мисник Г. А. *Возмещение экологического вреда в российском праве*: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.11.2009 № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатковского городского суда Курской области и жалобами граждан А. В. Жестикова и П. У. Мягчило» // *Справочная правовая система «Консультант плюс»*, дата обращения 17.12.2019.
14. Ребиков И. Ю. *Возмещение вреда, причиненного природным объектам и комплексам*: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011.
15. Ребиков И. Ю. Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного природным объектам и комплексам, в соответствии с утвержденными таксами // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2011. № 1.
16. Рыженков А. Я. К вопросу о доктринальном понимании принципа ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды // *Аграрное и земельное право*. 2016. № 7.

УДК 343.163

ББК 67.721

Г. Д. Бекбасова, Д. Т. Амуртаева

ИНСТИТУТ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРОКУРОРА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Бекбасова Гульмира Джумалиевна – главный научный сотрудник Центра исследования вопросов совершенствования правоохранительной системы Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, г. Нур-Султан, Республика Казахстан;

e-mail: apo-kanc@prokuror.kz

Амуртаева Динара Талгатовна – к.ю.н., доцент кафедры специальных юридических дисциплин Института послевузовского образования Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, г. Нур-Султан, Республика Казахстан;

e-mail: apo-kanc@prokuror.kz

Аннотация. В статье авторами проанализированы проблемные вопросы осуществления полномочий процессуальным прокурором. Дается понятие прокурору и процессуальному прокурору. Приводится сравнительный анализ осуществления полномочий прокурором и процессуальным прокурором, предусмотренных Уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан. Отмечаются проблемные вопросы нормативно-правового регулирования данного института. Также предоставлены, статистические данные практики досудебного и судебного производства по уголовным делам с участием процессуального прокурора, с целью оценки деятельности. Освещены вопросы международного опыта осуществления полномочий прокуроров и их надзорных функций. Даны авторские предложения по совершенствованию института процессуального прокурора.

Ключевые слова: прокурор, процессуальный прокурор, полномочия прокурора, надзорные полномочия, деятельность процессуального прокурора, международный опыт, оценка деятельности, функции, инструкция, ЕРДР.

G. D. Bekbasova, D. T. Amurtaeva

THE OFFICE OF PROCEDURAL PROSECUTOR: PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

Gulmira D. Bekbasova – Chief Researcher of the Center for research on improving the Law Enforcement System of the Interdepartmental Research Institute of the Academy of Law enforcement agencies Under the Prosecutor General's office of the Republic of Kazakhstan;

Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan; e-mail: apo-kanc@prokuror.kz

Dinara T. Amurtaeva – Candidate of Law, Associate Professor of the Department of special legal disciplines of the Institute of postgraduate education of the Academy of Law enforcement agencies at the Prosecutor General's office of the Republic of Kazakhstan;

Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan; e-mail: apo-kanc@prokuror.kz

Abstract. In the article, the authors analyzed the problematic issues of the exercise of powers by a procedural prosecutor. The concept of the prosecutor and the procedural prosecutor is given. The article provides a comparative analysis of the exercise of powers by the prosecutor and the procedural prosecutor, provided for by the Criminal Procedure Law of the Republic of Kazakhstan. The problematic issues of the legal regulation of this institution are noted. Also provided are statistical data on the practice of pre-trial and trial proceedings in criminal cases with the participation of a procedural prosecutor, in order to assess the activity. The issues of international experience in exercising the powers of prosecutors and their supervisory functions are highlighted. The author's proposals for improving the institution of the procedural prosecutor are given.

Keywords: prosecutor, procedural prosecutor, prosecutor's powers, supervisory powers, activities of a procedural prosecutor, international experience, performance assessment, functions, instruction, ERDR.

На основе Концепции правовой политики на 2010–2020 годы (далее – *Концепция*) во исполнение поручения Главы государства от 6 января 2012 года проводится упрощение и ускорение процедур, как на стадии досудебной подготовки дела, так и в судебных инстанциях [6].

Принятый 2014 году Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (далее – УПК РК) ознаменовал очередной этап развития национального законодательства в этом направлении.

Проводимыми процедурами несколько расширены полномочия прокурора в уголовно-процессуальном судопроизводстве, введена фигура процессуального прокурора, на которого в соответствии с новым УПК РК руководителем прокуратуры возложен надзор за применением законов по уголовному делу [10].

Институт процессуального прокурора – это совмещение роли прокурора на досудебной стадии и в суде 1 инстанции, т.е. процессуальный прокурор, осуществляет надзор на досудебном расследовании, а затем, поддерживая государственное обвинение, реализует свое право уголовного преследования в суде первой инстанции.

Возложению на процессуального прокурора таких широких полномочий способствуют изложенные в пункте 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан положения, где говорится: «Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование» [5].

Согласно статьям 11, 19 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре» прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности в ходе досудебного расследования и уголовное преследование от имени государства в соответствии с полномочиями, определенными уголовным, уголовно-процессуальным законодательством [1].

Из вышеизложенного следует, что институт процессуального прокурора должен включить полноценный охват полномочий как по осуществлению надзора, так и уголовного преследования.

При этом о роли прокурора в уголовном судопроизводстве высказываются различные мнения:

1. Прокурор – это не только государственный обвинитель, т.к. он еще выполняет и другую, куда более важную функцию – представительство интересов государства и защиты неопределенного круга интересов физических и юридических лиц. Поэтому необходимо максимально расширить возможности прокурора влияющие на укрепление законности при осуществлении судопроизводства.

2. Прокурор – это лишь сторона в деле, на которую возложен контроль за соблюдением норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства при осуществлении уголовного преследования, и он не должен обладать неопределенным кругом прав и полномочий в ходе уголовного судопроизводства.

3. Несмотря на то, что правозащитная направленность в деятельности органов прокуратуры является основной, не редко её рассматривают как орган, наделенный исключительно обвинительными функциями.

Изучение международного опыта, определяющее полномочия, задачи и функции прокурора, показало, что во многих государствах надзорные функции органов прокуратуры выражены слабо и полномочия прокурора в основном сводятся к уголовному преследованию.

В США прокурор – атторней, кроме основных своих прокурорских обязанностей представляет исполнительную власть в судах по гражданским и уголовным делам, осуществляет надзор за работой контрразведки, полиции, тюрем, и делами иммигрантов. Генеральный атторней выступает советником Президента по проблемам уголовной политики и как правительственный юрисконсульт.

В Японии прокуратура осуществляет надзор за расследованием дел полицией, исполнением приговоров и проводит расследование по наиболее сложным уголовным делам.

Во Франции прокуроры независимы, не являются стороной судебного процесса, поддерживают обвинение от имени Республики и не подлежит отводу как судьи и присяжные заседатели.

Законодательство некоторых стран не наделяет прокурора функцией уголовного преследования.

Например, УПК Грузии функции прокурора на стадии предварительного расследования сводит к осуществлению надзора за дознанием и предварительным следствием, а в случае проведения прокурором расследования дела самостоятельно его полномочия совпадают с полномочиями следователя [4, с. 48].

В Республике Казахстан органы прокуратуры исполняют смешанные функции, включающие в себя надзор, представительство интересов государства в суде и уголовное преследование.

Статья 58 УПК РК, определяя статус прокурора, указывает, что прокурор – это должностное лицо, которое:

- в пределах своей компетенции осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания, следствия;
- осуществляет уголовное преследование на всех стадиях уголовного процесса;
- участвуя в рассмотрении уголовного дела судом, представляет интересы государства путем поддержания обвинения и является государственным обвинителем;
- осуществляет надзор за законностью судебных решений.

В части 3 статьи 193 УПК руководителю прокуратуры предоставлено право определения осуществляющего надзор прокурора (процессуального прокурора) по конкретному уголовному делу и где процессуальный прокурор должен:

- осуществляет надзор по уголовному делу с момента начала досудебного расследования;
- участвует в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя.

Это свидетельствует, что процессуальным прокурором не могут быть в полном объеме реализованы полномочия прокурора, предусмотренные ст. 58 УПК РК по осуществлению уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса, поскольку на стадии досудебного расследования он должен осуществлять только надзор.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство содержит нормы, где описывается определение процессуального прокурора, как прокурора, на которого руководителем прокуратуры возлагается лишь надзор за применением законов по уголовному делу (п. 35 ст. 7 УПК).

Полагем, данное положение закона сужает поставленную перед институтом процессуального прокурора задачу и его предназначение.

По смыслу изложенных в ст. 193 УПК норм закона, полномочия процессуального прокурора четко разделены на два направления:

1. Полномочия по осуществлению надзора по уголовному делу с момента начала досудебного расследования.

2. Участие в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя.

Поскольку исполнение возложенных на процессуального прокурора функции является обязательным требованием закона, определение понятия процессуального прокурора должна четко отражать все выполняемые функции в ходе осуществляемой процессуальным прокурором деятельности.

Для оценки эффективности института процессуального прокурора, необходимо проанализировать имеющиеся функции процессуального прокурора и дать четкие разграничения им.

1. Надзор за законностью досудебного расследования.

Функция процессуального прокурора на стадии досудебного расследования заключается в руководстве процессуальной деятельностью следователя, дознавателя, специального прокурора и органов дознания по расследованию зарегистрированного в Едином реестре досудебного расследования (далее – ЕРДР) дела по факту уголовного правонарушения.

Сущность функции руководства заключается в том, что процессуальный прокурор обязан правильно организовать работу следователя, дознавателя, специального прокурора и органов дознания, связанную с расследованием уголовных дел.

Цель функции – полное, всестороннее и объективное производство досудебного расследования.

Задача – использовать предоставленные полномочия, а также научные методы и способы для эффективного руководства процессуальной деятельностью должностных лиц, осуществляющих досудебное расследование с тем, чтобы они своевременно и обоснованно регистрировали уголовные правонарушения в ЕРДР, быстро и полно раскрывали, и расследовали преступления.

2. Уголовное преследование в суде (*путем поддержания государственного обвинения в суде первой инстанции*).

Одной из основных частей уголовного судопроизводства является судебное разбирательство, где устанавливается истина, на основании собранных и оцененных материалов по делу.

Процессуальный прокурор, осуществляя надзор в суде первой инстанции, проверяет обоснованность и законность, принятых судом решений, одновременно обращая внимание на правильное и качественное поддержание государственного обвинения в суде.

После принятия дела судом к своему производству роль процессуального прокурора меняется. Он выполняет функцию государственного обвинителя, и все его действия связаны с обвинением, которые прокурор вправе поддержать в полном объеме либо изменить или вовсе отказаться от обвинения. Поддерживая государственное обвинение в суде первой инстанции, процессуальный прокурор действует не только как лицо, осуществляющее уголовное преследование, он принимает все необходимые меры для устранения нарушений закона, допускаемых в ходе рассмотрения дела.

Соответственно процессуальный прокурор в суде первой инстанции одновременно осуществляет функции надзора и уголовного преследования.

При таких условиях пункт 35 статьи 7 УПК РК должен быть изложен в следующей редакции: *«35) процессуальный прокурор – прокурор, на которого в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством руководителем прокуратуры возлагаются функции руководства и осуществление надзора за применением законов по уголовному делу на досудебной стадии, надзора и уголовного преследования в ходе судебного разбирательства».*

Вышеуказанное свидетельствует о необходимости внесения дополнений в абзац первой части 3 статьи 193 УПК РК, изложив его содержанием следующим образом: «Руководитель прокуратуры по уголовному делу определяет прокурора, осуществляющего надзор в соответствии с настоящей статьей.

Также в статье 193 УПК РК предусмотреть часть 3–1 следующего содержания: «По конкретному уголовному делу руководитель прокуратуры вправе определить процессуального прокурора, осуществляющего надзор по делу с момента начала досудебного расследования, надзор и участие в суде первой инстанции в качестве государственного обвинителя в соответствии с настоящей статьей».

Полагали бы, что такая редакция статьи будет четко и точно описывать полномочия прокурора и процессуального прокурора.

В УПК РК точно оговариваются исходные положения надзорных полномочий процессуального прокурора на стадии досудебного расследования. Это - момент начала досудебного расследования.

Согласно словарю Ожегова С. И. слово «начало» означает первый момент или первые моменты какого-нибудь действия, явления (*к примеру, начало работы, начала учебного года*), либо исходный пункт, исходная точка и способы, методы осуществления чего-нибудь (*организовать дело на новых началах*) [9].

Если правильно толковать слова «с момента начала досудебного расследования», то процессуальный прокурор должен осуществлять надзор по уголовному делу с момента начала регистрации в ЕРДР дела по факту уголовного правонарушения.

Является ошибочной детализация применения законодательства, изложенная в пункте 49 Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования, (далее - Инструкция), где указано, что процессуальный прокурор назначается по делу на любой стадии уголовного преследования с момента начала досудебного расследования, о чем выносится постановление [3].

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» инструкция является производным видом нормативного правового акта, детализирующая применение законодательства и утверждается посредством нормативных правовых актов основных видов и составляет с ними единое целое [2].

На наш взгляд, в инструкции нарушен принцип единой целостности при детализации применение норм уголовно-процессуального законодательства.

В связи с чем, было бы правильным внести в первый абзац пункта 49 Инструкции изменения следующего характера: «Процессуальный прокурор для осуществления руководства и надзора назначается по решению руководителя прокуратуры по конкретному уголовному делу с момента начала досудебного расследования, т.е. с момента регистрации в ЕРДР дела по факту уголовного правонарушения».

Поскольку институт процессуального прокурора был введен с целью улучшения надзорной деятельности для «более глубокого погружения в материалы дела» и повышения ответственности лиц, осуществляющих эти функций, участие процессуального прокурора с момента регистрации в ЕРДР дела по факту уголовного правонарушения является оправданным.

Для описания, имеющихся на сегодняшний день проблем института процессуального прокурора и его перспективы, нам необходимо указать следующие моменты:

1. Неправильная организация деятельности процессуальных прокуроров, т.е. формальный подход фактам назначения процессуального прокурора, следствие – создание видимости участие по делам процессуального прокурора, улучшения статистических показателей по этой форме.

2. Сужение возможностей процессуального прокурора, следствие – ограничение ответственности процессуального прокурора на досудебной стадии расследования дела.

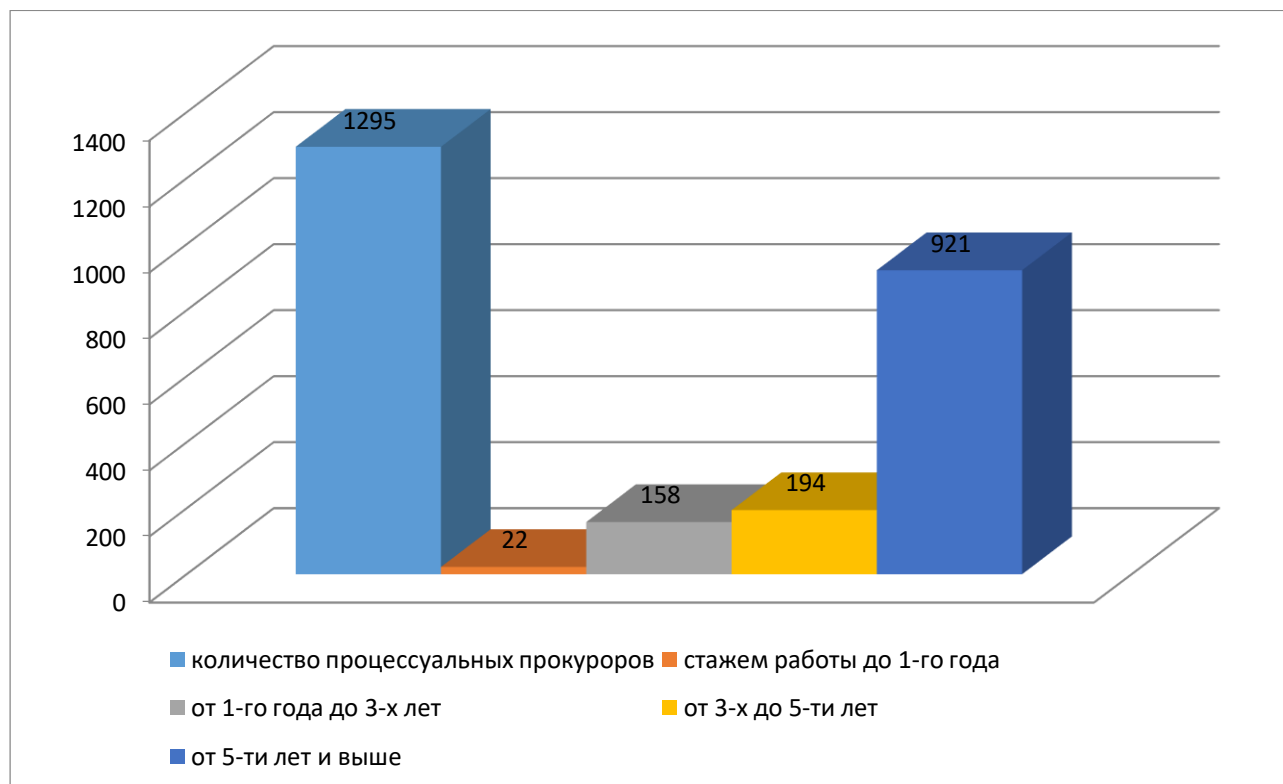
3. Слабая подготовка определяемых процессуальных прокуроров, отсутствие их компетентности, профессионального подхода к делу и ответственности возложенным обязанностям.

4. Недостаточное количество процессуальных прокуроров, на которых возложено право осуществление надзора за применением законов по уголовному делу и поддержания государственного обвинения. Нехватка подготовленных кадров.

Подобное свидетельствует об имеющихся упущениях института процессуального прокурора.

Так, за 2017 год и 1 квартал 2018 года процессуальными прокурорами по республике было назначено 1295 сотрудника (см. таблицу № 1).

Таблица № 1



Несмотря на то, что основная часть процессуальных прокуроров назначаются из числа сотрудников, имеющих стаж работы свыше 5 лет, допущенные ими нарушения свидетельствуют о необходимости повышения их профессиональной подготовки.

Первоначально внедрение института процессуального прокурора предполагало определение процессуальных прокуроров по всем категориям уголовных дел.

Однако при отсутствии дополнительных штатных единиц и с учетом ожидаемой нагрузки Генеральной прокуратурой Республики Казахстан предложено внедрение института процессуального прокурора поэтапно.

Предлагаемые поправки были одобрены Парламентом Республики Казахстан и 7 ноября 2014 года в новый УПК были внесены изменения, согласно которым, определение процессуального прокурора стало правом руководителя прокуратуры (ст. 193 УПК).

В 2017 году в рамках проекта по оптимизации уголовного процесса процессуальные прокуроры осуществляли надзор по делам небольшой тяжести для того, чтобы апробировать упрощенный порядок направления дел в суд. Все это было переведено в процессуальную деятельность и не требовало обязательного участия процессуальных прокуроров по таким категориям дел.

В 2018 году учитывая, что категории тяжких и особо тяжких преступлений имеют высокую степень общественной опасности и их расследование требует процессуального руководства, надзор с начала их расследования и поддержания обвинения в суде по ним, и только при установлении лица должен был осуществлять процессуальный прокурор. Эти требования заложены в качестве критериев оценки деятельности прокуроров [7].

Количество таких дел в 2018 году составило 11,5 % (10 595 к 92 055) или десятую долю от всех находящихся в производстве досудебных расследований.

Но число процессуальных прокуроров опять-таки не позволило охватить все дела тяжкой и особо тяжкой категории, сужая их пространственное действие, определили их назначение уже только по сложным, актуальным и резонансным делам, что также вошло в критерии оценки деятельности прокуроров.

Думается, что постоянное сужение пространства действий процессуального прокурора не позволяет добиться предназначения института процессуального прокурора, и не будет способствовать правильному разрешению поставленных перед этим институтом задач.

Вместе с тем, изложенные нами ранее доводы о расширении полномочий института процессуального прокурора, приведут к дублированию полномочий прокурора, предусмотренные статьей 58 УПК РК, что само по себе исключает возможность полноценной реализации деятельности процессуального прокурора.

Таким образом, на данном этапе в целях снижения рисков принятия незаконных решений, недопущения нарушений закона со стороны процессуальных прокуроров, необходимо предоставить время на масштабное их обучение, пополнения профессиональными кадрами состава процессуальных прокуроров и наработку следственной и судебной практики.

Библиографический список

1. Закон «О прокуратуре» Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 года. № 81-VI. <http://prokuror.gov.kz/>
2. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2020 г.). <https://online.zakon.kz/>
3. Инструкция по организации надзора за законностью уголовного преследования, утвержденная приказом Генерального Прокурора от 12.02.2018 года № 19. <http://prokuror.gov.kz/>
4. Калиновский К. Б. Уголовный процесс современных зарубежных государств. Учебное пособие. Издательство Петрозаводского государственного университета. 2000.
5. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. // http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution
6. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575852
7. Об утверждении критериев деятельности прокуроров и методики определения эффективности деятельности прокуроров). Приказ Генерального прокурора Республики Казахстана № 38 от 14.03.2018г. // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575852
8. Сведения Комитета по правовой статистике и специальным учётам Республики Казахстан // <https://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat>
9. Толковый словарь Ожегова С. И. М., 2017. // https://slovarozhegova.ru/view_search.php
10. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.10.2019 г.) // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575852

УДК 343.775
ББК 67.408.133

В. Н. Тронева

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ТЕРРОРИЗМ КАК УГРОЗА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ И МИРОВОГО СООБЩЕСТВА

Тронева Виктория Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС;
e-mail: troneva-vn@ranepa.ru

Аннотация. Практически ежедневно средства массовой информации сообщают новости о террористических акциях с разных уголков мира. География терроризма постоянно расширяется, увеличивается субъектный состав террористов и лиц, причастных к терактам. Растет число жертв и пострадавших в результате террористических актов. Всё это внушает населению страх и недоверие к властям и правоохранительным органам. Разновидностью терроризма является экологический терроризм. Ядерный, технологический, химический, биологический и генетический терроризм представляет угрозу национальной безопасности.

Ключевые слова: терроризм, экологический терроризм, экологические преступления, энвайронментология, национальная безопасность.

V. N. Troneva

ECOLOGICAL TERRORISM AS A THREAT TO SECURITY OF RUSSIA AND THE WORLD COMMUNITY

Viktoriya N. Troneva – Candidate of Law, Associate Professor, docent of Department of criminal procedure and criminalistics Volgograd Institute of Management, branch of RANEPa;
e-mail: troneva-vn@ranepa.ru

Abstract. Almost daily, the media broadcast news of terrorist attacks from around the world. The geography of terrorism is constantly expanding, the subject composition of terrorists and those involved in terrorist attacks is increasing. The number of victims and victims of terrorist attacks is growing. All this inspires fear and distrust of the authorities and law enforcement agencies. A variety of terrorism is environmental terrorism. Nuclear, technological, chemical, biological and genetic terrorism poses a threat to national security.

Keywords: terrorism, environmental terrorism, environmental crimes, environmentalology, national security.

В последние годы основной угрозой национальной безопасности России и мирового сообщества в целом являются экстремизм и терроризм. По данным МВД России, число преступлений экстремистской направленности за 8 лет выросло почти в 2,5 раза (если в 2011 году было зарегистрировано 622 преступления, то в 2017 году – уже 1521) [11]. Однако в статистических отчетах данные по экологическому терроризму отдельно не отражаются в связи с тем, что в России они единичны. Тем не менее, изучение отдельных аспектов экологического терроризма необходимо.

В статье 205 Уголовного кодекса РФ и статье 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» дается определение террористического акта, под которым понимается «совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или между-

народных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях».

В части 3 статьи 205 УК РФ указан квалифицирующий признак терроризма – посягательство на «объекты использования атомной энергии либо с использованием ядерных материалов, радиоактивных веществ или источников радиоактивного излучения либо ядовитых, отравляющих, токсичных, опасных химических или биологических веществ». Поэтому разновидностью терроризма можно считать экологический терроризм.

На фоне широкого использования в террористических актах взрывчатых веществ и огнестрельного оружия ядерный, технологический, химический, биологический и генетический терроризм сформировался в отдельную самостоятельную проблему. Отдельные вопросы эко-терроризма освещались в научной литературе и СМИ, однако комплексные исследования экологического терроризма в целом практически отсутствуют.

К счастью, террористические акты, направленные против окружающей среды и жизнедеятельности человека, немногочисленны. Эко-терроризм относится к эвентуальному типу угрозы. Тем не менее, история помнит случаи распыления отравляющего газа религиозной сектой «Аум Синрикё» в городе Мацумото и в токийском метро [12], размещение террористами контейнера с радиоактивным изотопом цезий-137 в Измайловском парке г. Москвы, попытки подрыва Баксанской ГЭС в Кабардино-Балкарии, засыпание соли во второй охлаждающий контур третьего энергоблока АЭС Блэйс в ходе волны промышленных протестов во Франции, угрозы взрыва на Игналинской АЭС, в цехе с реакторами на заводе ремонта подводных лодок [2]. Можно также вспомнить о поджоге нефтяных скважин Кувейта, о захвате Басаевым заложников, планируемом для уничтожения источников питьевого водоснабжения и другие случаи.

При использовании словосочетания «экологический терроризм» диапазон вкладываемых смыслов в данное понятие значительно широк: от деятельности радикальных политических организаций «зеленого» толка до угроз захвата объектов атомной энергетики.

В энциклопедии «Википедия» термин «экологический терроризм» трактуется в двух различных смыслах: 1) как «радикальные действия групп и лиц, борющихся за права животных, и выступающих за освобождение животных, а также любых «зелёных» (энвайронменталистов)»; 2) как «умышленное масштабное загрязнение окружающей среды (экоцид)». ФБР США определяет экологический терроризм в данном контексте как «применение или угрозу применения насилия криминального характера против невинных жертв или имуществу граждан со стороны экологически ориентированных, межнациональных групп по эколого-политическим причинам, либо направленных с целью привлечения внимания» [18]. Однако с таким подходом категорически нельзя согласиться. Во-первых, стоит различать экологический терроризм и экоцид (по объекту посягательства), а, во-вторых, не стоит путать экологический терроризм с экологическим радикализмом (активизмом), направленным на защиту окружающей среды и животного мира, а не против них.

Да, в США, Канаде, странах Европы под «эко-терроризмом» часто понимаются действия радикальных экологических групп и преступных сообществ, уничтожающих меховые и кожаные изделия, выпускающих из клеток экспериментальных и сельскохозяйственных животных, угрожающих «убийцам животных», взрывающих их машины и т.д. В России это явление также фиксируется (хотя и в меньшем масштабе, чем в США), однако «терроризмом» оно не называется, поскольку не направлено на дестабилизацию деятельности органов власти или воздействие на принятие ими решений. Эти деяния квалифицируются как хулиганство либо умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества.

Экологический терроризм – это вид преступной деятельности, направленный на два объекта: окружающую среду и общественную безопасность. Цель экологического терроризма созвучна целям «классического» терроризма: запугивание населения и оказание давления на органы публичной власти. Только устрашение, захват власти, оказание давления и другие противоправные действия предназначены для завладения природными ресурсами и природными объектами (нефте- и газодобывающими промыслами, месторождениями других полезных ископаемых, землей, водными объектами и т.д.).

Нам близка позиция В. Морозова и В. Пушкарева, о том, что в понятии «экологический терроризм» определяемым является термин «терроризм», а определяющим – термин «экологический» [7]. Иными словами, экологическому терроризму присущи все признаки, названные в статье 205 УК РФ, а само понятие «экологический» характеризует совокупность близких по содержанию случаев терроризма.

Следует разграничивать экологический терроризм от других составов, предусмотренных международным законодательством (к примеру, в Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении) [4] и Уголовным кодексом РФ: приведения в негодность объектов жизнеобеспечения (статья 215.2), нарушения требований обеспечения безопасности и анти-террористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса (статья 217.1), незаконного обращения с ядерными материалами или радиоактивными веществам (статья 220), контрабанды сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов (статья 226.1), сокрытия информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей (статья 237), разработки, производства, накопления, приобретения или сбыта оружия массового поражения (статья 355), экоцида (статья 358) и др. Основное отличие экологического терроризма от этих составов видится в объекте посяательства – окружающей среде и способе воздействия на нее.

Террористический акт, совершенный экологически опасным способом, необходимо также отграничивать от составов экологических преступлений, предусмотренных статьями 248 (нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами), 250 (загрязнение вод), 251 (загрязнение атмосферы), 252 (загрязнение морской среды), 254 (порча земли), 259 (уничтожение критических местообитаний для организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации), ч. 2 ст. 261 УК РФ (уничтожение или повреждение лесных насаждений) и др. На наш взгляд, здесь имеется конкуренция общего и специального состава преступления. При террористическом акте, совершенном экологически опасным способом (в случае полного совпадения объективной стороны с перечисленными составами), преследуется конкретная цель нарушения общественной безопасности и устрашения населения.

М. Н. Тихонов и М. М. Богословский полагают, что «в структуру экологических преступлений терроризма можно отнести нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ с экологически опасными веществами и отходами; при обращении с микро-

биологическими либо с биологическими агентами или токсинами; а также нарушение ветеринарных правил и правил установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений; загрязнения вод и атмосферы, морской среды; нарушения режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов» [14]. Однако подобную трактовку можно считать чрезмерно широкой.

Безусловно, «глобальная экологическая безопасность включает естественнонаучную, социальную и политическую составляющие. Социальная составляющая заключается в росте численности народонаселения в развивающихся странах и увеличении потребления в развитых странах, направленного в основном на удовлетворение вторичных потребностей. Политическая составляющая включает экологические угрозы со стороны национальных интересов государств, деятельности транснациональных корпораций, экологического терроризма, войн и преступности» [6]. Поэтому при квалификации деяний мы считаем политическую составляющую приоритетной.

Экологический терроризм связан с насильственным и целенаправленным воздействием на экосистему с целью получения геополитических, экономических и иных выгод и преимуществ. «Этот вид терроризма является крайней формой воздействия с целью нанесения вреда или даже уничтожения людей и всего живого на Земле; особо опасен тем, что может быть замаскирован, а последствия его могут быть отсроченными во времени» [13]. Мы солидарны с О. Л. Дубовик, считающей, что «можно и нужно ставить вопрос о том, не являются ли, например, акции фундаменталистов направленными на захват природных ресурсов как главной цели, а все остальные их действия – лишь средства и способы ее достижения» [3, с. 76].

Определяя направления борьбы с экологическим терроризмом, в международной и российской практике говорят не только о противодействии ядерному (радиологическому), химическому, биологическому (бактериологическому), технологическому терроризму, незаконному обороту оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, радиоактивных материалов, опасных биологических веществ и химических реагентов [5, 9], противоправному использованию атомной энергии, но и о пресечении террористических актов в воздушной среде, во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и при обеспечении безопасности национального морского судоходства, «если существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы» [17, 16]. Угрозой государственной и общественной безопасности названа также «деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения, в том числе путем завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» [15].

Экотерроризм некоторые авторы (к примеру, А. В. Фёдоров) называют «супертерроризмом», под которым понимают «использование (угрозу использования) в террористических целях наиболее передовых вооружений или технологий, вызывающее массовое поражение населения или нанесение ощутимого (на уровне государства) экономического или экологического ущерба» [14]. Таковыми являются ядерные, химические и бактериологические (токсинные) средства, а также средства воздействия на биосферу, информационное пространство и психику.

Д. И. Тисленко дает следующее определение: «Экологический терроризм – это имеющие повышенную общественную опасность идеология и практика насилия, устрашающего население и совершаемого путем загрязнения окружающей среды, в том числе в целях привлечения внимания к определенным взглядам либо в целях воздействия на принятие решения либо совершение действия (бездействие) органом власти, органом местного самоуправления, международной организацией, юридическим лицом, социальной группой, физическим лицом» [13, с. 9].

Ю. Б. Яминева и В. Е. Хвощев определяют экологический терроризм как «действия, направленные на умышленное загрязнение окружающей природной среды, с целью нанесения противнику экологического урона и последующего шантажа в этом направлении» и «предумышленное загрязнение окружающей природной среды или соответствующие угрозы, направленные на достижение политических, религиозных и идеологических целей» [19].

М. Н. Тихонов и М. М. Богословский под экологическим терроризмом понимают «различные по своему содержанию и проявлению факты насильственного воздействия на окружающую природную среду, где установлен умысел как специальная цель – запугивания для достижения криминального результата» [14]. Соглашаясь в целом с данным определением, считая крайне неудачным приведение авторами некоторых примеров экологического терроризма *«применение дефолиантов, распространение отравляющих боевых химических веществ; точечное использование изотопов и иных радиоактивных материалов, вплоть до «грязных» атомных бомб; заражение населения с помощью птиц и рыб инфекционными заболеваниями с целью вызвать эпидемии и эпизоотии; выжигание лесных массивов, джунглей, сельвы, тайги; попытки взорвать крупные водосодержащие плотины, тепловые и атомные электростанции, масштабное сжигание нефтяных скважин»*, как и определение *«возможных экологических методов ведения войны, которые могут быть использованы во враждебных террористических целях»* (выделено мной – В.Т.).

А. В. Патюков считает, что «экологический терроризм можно отнести к преступным деяниям по устрашению людей посредством негативного воздействия на окружающую среду, на неблагонадежные, с точки зрения экологии, объекты, которые расположены в промышленных зонах крупных городов и густонаселенных местах, создавая постоянную угрозу экологического катаклизма» [8, с. 201].

А. П. Алексеева и А. П. Анисимов считают экологический терроризм – одной из разновидностей преступлений террористического характера, имеющей целью «устрашение населения и оказание давления на органы публичной власти путем посягательства на качественное состояние окружающей среды в целях негативного воздействия на жизнь, здоровье и имущество граждан посредством уничтожения (повреждения) необходимых для поддержания жизнеобеспечения населения технологических объектов, объектов использования атомной энергии (включая места хранения радиоактивных веществ и источников радиоактивного излучения), а также использования представляющих опасность для жизни и здоровья человека химических или биологических веществ» [1].

А. Я. Рыженков отмечает, что «экологический терроризм представляет собой не только практику насилия и устрашения населения путем загрязнения окружающей среды в целях оказания воздействия на принятие решений органами публичной власти, но и специальную идеологию» [10, с. 33].

Проанализировав эти и другие позиции ученых и практиков, дадим определение.

Экологический терроризм – разновидность террористической деятельности, совершаемой в целях устрашения населения и оказания влияния на принятие решения органами государственной власти, местного самоуправления или международными организациями экологически опасным способом – путем осуществления противоправного воздействия на окружающую природную среду или угрозы такового.

Вероятность достижения экотеррористами целей дестабилизации обстановки и загрязнения окружающей среды очень высока. К потенциально опасным объектам следует отнести электростанции, предприятия ядерного топливного цикла и производства ядерных боеприпасов, химические, нефтеперегонные, металлургические, биотехнические предприятия, хранилища их сырья и продукции, гидросооружения, предприятия транспорта, газопроводы, а также военные объекты, содержащие радиоактивные и ядовитые вещества, хранилища и свалки опасных отходов.

Поэтому экологический терроризм является не только угрозой национальной и международной безопасности, но и связан с проблемой выживания человечества, что делает его более опасным, чем другие преступления террористической направленности, поскольку насильственные действия применяются через окружающую среду и биосферу, существование в которых в дальнейшем будет затруднено или невозможно.

В заключении стоит отметить, что по российскому уголовному законодательству экологический терроризм квалифицируется по статье 205 Уголовного кодекса РФ (терроризм) или по статье 358 УК РФ (экоцид), либо по их совокупности, а иногда и по иным похожим составам, что затрудняет не только квалификацию данных деяний, но и определение средств их предупреждения.

Превентивная (предупредительная) деятельность по борьбе с экологическим терроризмом должна включать совокупность эколого-правовых, уголовно-правовых и международно-правовых мер. «Основываясь на принципах демократии, правового государства, уважения прав и свобод человека, а также учитывая огромную опасность экологического терроризма и возможную катастрофичность его последствий, стратегию необходимо строить на началах сбалансированности интересов граждан и государственной безопасности. Информация в данной области должна быть абсолютно открытой в той части, которая касается доступа граждан к сведениям о состоянии окружающей среды, общего уровня безопасности потенциальных объектов экологических террористических атак. И, наоборот, в той части, которая затрагивает конкретные, частные вопросы безопасности конкретного предприятия или объекта, информация не должна быть доступной. Информированность населения об уровне безопасности на объекте, о чрезвычайных ситуациях на нём обязательна. Это также должно служить основой стратегии по превенции и борьбе с экологическим терроризмом. Поэтому необходимо разработать многоуровневую концептуально обоснованную систему мер предупреждения экотерроризма в Российской Федерации.

Библиографический список

1. Алексеева А. П., Анисимов А. П. О понятии и классификации видов экологического терроризма // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 2А.
2. Бекман И. Н. Защита от ядерного терроризма. URL: http://profbeckman.narod.ru/RR0.files/L18_8.pdf (дата обращения 12.05.2020).
3. Дубовик О. Л. Криминологические и уголовно-правовые предпосылки борьбы с экологическим терроризмом и экологическим экстремизмом в России // Lexrussica. 2018. № 9.

4. Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (заклучена 16 декабря 1971 г.) // Действующее международное право. Т. 2. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 436–441.
5. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05 октября 2009 г.) // Российская газета. 2009. 20 октября. № 198.
6. Кочеткова Е. В. Политические проблемы глобальной экологической безопасности: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2010. URL: <https://www.dissercat.com/content/politicheskie-problemy-globalnoi-ekologicheskoi-bezopasnosti> (дата обращения 10.05.2020).
7. Морозов В., Пушкарёв В. Экологический терроризм: понятие, сущность, квалификация // Уголовное право. 2007. № 2.
8. Патюков А. В. Экологический терроризм: актуальные проблемы на современном этапе. Особенности нормативно-правового регулирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 18. С. 201. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskij-terrorizm-aktualnye-problemy-na-sovremennom-etape-osobennosti-normativno-pravovogo-regulirovaniya> (дата обращения 14.04.2020).
9. Постановление № 9-4.5 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности «О Рекомендациях по совершенствованию законодательного обеспечения противодействия технологическому терроризму в государствах-членах ОДКБ» (принято в г. Санкт-Петербурге 24 ноября 2016 г.) // <http://www.paodkb.ru/>.
10. Рыженков А. Я. Экологический терроризм как глобальная проблема современности // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2017. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskij-terrorizm-kak-globalnaya-problema-sovremennosti> (дата обращения 12.05.2020).
11. Состояние преступности // Сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2019. Режим доступа: <https://мвд.рф/reports/>
12. Теракт в метрополитене Токио (Япония) 20 марта 1995 года // РИА Новости. 2015. 20 марта. URL: <https://ria.ru/20150320/1053229883.html> (дата обращения 09.05.2020).
13. Тисленко, Д. И. Экологический терроризм: уголовно-правовые и криминологические проблемы: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д. И. Тисленко. Саратов, 2012.
14. Тихонов М. Н., Богословский М. М. Экологический терроризм как глобальная проблема современности // Проатом. 2015. 01 декабря. URL: <http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=print&sid=6404> (дата обращения 11.06.2020).
15. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.
16. Указ Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» (в ред. 21.02.2019).
17. Федеральный закон от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2006. 10 марта. № 48 (в ред. 18.04.2018, с изм. от 29.03.2019).
18. Экологический терроризм. Материал из Википедии – свободной энциклопедии. 2019. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (дата обращения 14.05.2020).
19. Яминева Ю. Б., Хвощев В. Е. Современный мир: возрастание угроз экологического терроризма // Сайт кафедры политологии Южно-Уральского государственного университета. URL: <https://www.polit.susu.ac.ru/articles/enviroterrorism.shtml> (дата обращения 03.06.2020).

УДК 341.92
ББК 67.911.122

М. А. Ермолина, Ю. Н. Шатилова

ЗАЩИТА ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В ЗОНАХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Ермолина Марина Анатольевна – к.ю.н., доцент кафедры мировой политики факультета международных отношений СПбГУ; e-mail: ermolinama@gmail.com

Шатилова Юлия Николаевна – магистрант факультета международных отношений СПбГУ; e-mail: pr.mopse@gmail.com

Аннотация. В настоящей статье авторы рассматривают правовые перспективы охраны объектов культурного наследия во время вооруженных конфликтов. Резюмируется необходимость юридического оформления обязанности защищать объекты культурного наследия в международном праве. Предлагается укрепить способности государств-членов предотвращать, уменьшать и ликвидировать ущерб, причиняемый культурному наследию и разнообразию в результате конфликта, включить защиту культуры в гуманитарную деятельность, стратегии в области всемирной безопасности путем взаимодействия с соответствующими заинтересованными сторонами вне сферы культуры.

Ключевые слова: охрана объектов культурного наследия, вооруженный конфликт, правовое обеспечение безопасности, список всемирного культурного и природного наследия.

M. A. Ermolina, Yu. N. Shatilova

PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE SITES IN ZONES OF ARMED CONFLICT: LEGAL ASPECTS

Marina A. Ermolina – Ph. D., Associate Professor of the Department of world politics, faculty of international relations, St. Petersburg State University; e-mail: ermolinama@gmail.com

Yulia N. Shatilova – Master's Student at the faculty of international relations of St. Petersburg State University; e-mail: pr.mopse@gmail.com

Abstract. In this article, the authors consider the legal prospects for the protection of cultural heritage objects during armed conflicts. It is assumed that the obligation to protect cultural heritage objects must be legally formalized in international law. It is proposed to strengthen the capacity of member States to prevent, reduce and eliminate the damage caused to cultural heritage and diversity as a result of conflict, to include the protection of culture in humanitarian activities, strategies in the field of world security by interacting with relevant stakeholders outside the sphere of culture.

Keyword: protection of cultural heritage sites, armed conflict, legal security, world cultural and natural heritage list.

На сегодняшний день 4,5 % объектов Списка всемирного культурного и природного наследия занесены в Список наследия, находящегося под угрозой [9]. Причинами могут быть названы неорганизованные туристические мероприятия, наносящие непосредственный или косвенный вред объекту культурного наследия (например, пещера Альтамира), природные катастрофы (наводнения, землетрясения, пожары), вред наносимый непосредственно результатами человеческой деятельности (загрязнения, изменения ландшафта местности) [2], неэффективное управление или угроза изменения образа объекта культурного наследия (например, угроза исключения исторического центра Санкт-Петербурга из Списка всемирного культурного наследия ЮНЕСКО из-за неконтролируемой застройки, изменяющей внешний облик го-

рода). Но одной из главных и наиболее резонансных причин внесения в Список объектов всемирного наследия, находящихся под угрозой, являются вооруженные конфликты и войны [1].

Реалии современной системы международных отношений характеризуются присутствием многочисленных акторов, системой взаимозависимости, а также непрерывной трансформации. Ввиду нестабильности системы международных отношений на международной арене постоянно возникают конфликты, которые имеют свойство принимать вооруженных характер. Именно такие конфликты представляют собой наибольшую опасность для объектов культурного наследия в современных условиях.

Показательным фактором является возрастающая численность вооруженных конфликтов как региональных, так и национальных. Например, некоторые объекты Всемирного культурного наследия, находящиеся на территории Сирии, внесены в Список именно из-за гражданской войны, которая угрожает их повреждением или даже уничтожением. Так, Старый город Алеппо с 2013 года занесен в Список наследия, находящегося под угрозой, из-за угрозы его повреждения во время военных действий, проходящих непосредственно на его территории. Такая же ситуация обстоит в городе Пальмире. Объекты культурного наследия Пальмиры были включены в Список всемирного культурного наследия в 1980 году благодаря доказательствам сосуществования нескольких цивилизаций, их выдающимся памятникам искусства и архитектуры, относящимся в I–II века. Из-за гражданской войны опасность угрожает также старому городу Дамаска и ряду других объектов Всемирного культурного наследия, которые располагаются в северных районах Сирии. Все эти объекты, находящиеся непосредственно в зоне вооруженного конфликта, были занесены в Список наследия, находящегося под угрозой в 2013 году.

Вопрос важности сохранения сирийских объектов культурного наследия неоднократно был включен в программу обсуждений на встречах рабочих групп комитетов ЮНЕСКО в 2016 году. Так, в апреле во время пленарного заседания Исполнительного совета этот вопрос также был включен в повестку дня [12]. Присутствовавшие государства-участники были единодушны в необходимости защиты памятников Пальмиры во время вооруженного конфликта, продолжающегося в регионе. Представители государств вместе с Генеральным Директором отметили, что нахождение метода защиты Пальмиры возможно только посредством объединения усилий международного сообщества, призвав тем самым государства-участников к ведению активного диалога. Более того, еще в 2011 году с самого начала гражданской войны со стороны ЮНЕСКО было инициировано создание миссии по оценке угроз объектам культурного наследия, находящимся на территории Сирии. Работа этой миссии продолжается до сих пор, а в 2015 году был основан проект по Чрезвычайной защите объектов культурного наследия Сирии. Также отдельные страны-участницы (в частности, Швейцария и Франция) обеспечивают поддержку миссий необходимыми технологиями и специалистами. Такое активное внимание международной общественности к данной проблеме, а также введение новых инициатив показывает исключительную ценность объектов культурного наследия Сирии, а также, безусловно, острую необходимость их сохранения совместными усилиями во время обстановки внутренней нестабильности в стране.

Другим случаем внесения целого ряда объектов культурного наследия в Список объектов, находящихся под угрозой из-за вооруженного конфликта, является Ливия. Летом 2016 года Комитет всемирного наследия во главе с Генеральным Директором заявил о решении внести 5 объектов культурного наследия, находящихся на территории Ливии, в Список из-за непосредственной угрозы из повреждения или уничтожения во время вооруженного кон-

фликта внутри страны [7]. Так, под угрозой уничтожения или разрушения оказались Археологические памятники Кирены, Лептис-Магны, Сабраты, наскальная живопись в горах Тадрарт-Акакус и Старый город в Гадамесе. Все пять памятников, будучи наследием ушедших цивилизаций, имеют огромное значение для всего человечества.

Специалисты ЮНЕСКО, понимая последствия уничтожения целого ряда объектов культурного наследия, призвали мировое сообщество к защите уникальных памятников, расположенных на территории Ливии [10]. В результате заседания, состоявшегося в 2014 году, Генеральный Директор призвал к введению в отношении памятников Ливии усиленной защиты, предусмотренной Протоколом 1999 года. Однако таких мер предпринято не было.

Спустя два года, весной 2016, в Тунисе состоялось еще одно заседание, повесткой дня которого стал вопрос сохранения ливийского культурного наследия. В совещании приняли участие более 80 государств, в том числе представители Министерства культуры Ливии, местные отделения Департамента древностей, исторических городов автономии, представители Национального архива в Триполи, Центр нематериального наследия в Сабе и другие [6]. Ведь без инициативы со стороны государства к защите объектов культурного наследия, находящихся на его территории, ЮНЕСКО не имеет права предпринимать какие-либо действия по его сохранению. В результате этого заседания стороны согласились о необходимости выработать общее понимание сохранения культурного наследия страны. Также участники договорились о средне- и долгосрочной перспективе действий с участием всех заинтересованных сторон, включая национальное государство, другие заинтересованные государства и гражданское общество [4].

Для иллюстрации разрушительной силы в отношении объектов культурного наследия вооруженных конфликтов и войн были взяты самые масштабные примеры Сирии и Ливии, но список объектов культурного наследия, находящихся под угрозой уничтожения намного больше. Среди международного сообщества очевидно понимание важности и необходимости защиты наиболее выдающихся памятников культурного наследия.

Однако до недавнего времени к механизмам защиты объектов культурного наследия относилась только Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года [16]. Эта конвенция была принята в ответ на разграбление культурных ценностей во время Второй мировой войны.

Главными статьями Конвенции 1954 года были:

- уважение к культурным ценностям расположенным как на собственной, так и на оккупированной территории;
- запрещая использования культурных ценностей, сооружений для их защиты и непосредственно прилегающих к ним участков в целях, которые могут привести к разрушению или повреждению этих ценностей в случае вооруженного конфликта;
- воздержание от какого-либо враждебного акта, направленного против культурных ценностей;
- предотвращение вывоза культурных ценностей с оккупированной территории в случае вооруженного конфликта;
- принятие на хранение культурных ценностей, которые ввезены на ее территорию прямо или косвенно с любой оккупированной территории;
- возврат к компетентным органам культурных ценностей ранее оккупированной территории.

Одним из наиболее важных достижений Конвенции является юридическое закрепление в международном праве ответственности обеих воюющих сторон за сохранение культурных ценностей. Так, статьей 5 Конвенции предусмотрено, что «в случае если необходимо срочное вмешательство для сохранения культурных ценностей, расположенных на оккупированной территории и поврежденных в ходе военных операций, и если компетентные национальные власти не могут это обеспечить, оккупирующая Держава принимает, насколько это возможно, самые необходимые меры по охране этих ценностей в тесном сотрудничестве с указанными властями» [16].

Роль Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры оговорена в статье 23 Конвенции. Так, национальные государства могут обращаться с просьбой о технической помощи для организации защиты своих культурных ценностей или по любому другому вопросу, вытекающему из применения настоящей Конвенции. Организация предоставляет эту помощь в пределах своей программы и своих возможностей.

На протяжении полувека Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта была единственным нормативно-правовым актом, регулирующим эту сферу. 26 марта 1999 года был принят Второй протокол к Гаагской Конвенции о защите культурных ценностей в случае Вооруженного Конфликта. В контексте развития международного права стороны Протокола согласились о дальнейшем расширении и углублении правовой базы защиты объектов культурного наследия ввиду изменяющихся реалий обстановки на международной арене. Так, ввиду возросшего в 1990-е годы числа региональных и внутригосударственных конфликтов международное сообщество признала необходимость принятия Протокола [3, с. 727].

Принципиальная особенность Конвенции 1999 года является введение института «усиленной защиты» культурных ценностей во время конфликтов как между несколькими государствами, так и не имеющих международного измерения. Так, согласно статье 10 Протокола, усиленная защита может быть предоставлена Комитетом всемирного наследия ЮНЕСКО, если объект культурного наследия отвечает трем критериям:

1. Объект имеет огромное значение для человечества.
2. Объект охраняется благодаря принятию на национальном уровне надлежащих правовых и административных мер, признающих их исключительную культурную и историческую ценность и обеспечивающих защиту на самом высоком уровне.
3. Объект не используется для военных целей или прикрытия военных объектов и государство, осуществляющее контроль над культурными ценностями, сделало заявление в подтверждение того, что он не будет использоваться подобным образом [15].

Согласно статье 12 Протокола, объекты культурного наследия, находящиеся под усиленной защитой, имеют иммунитет. Данный иммунитет обеспечивается всеми сторонами конфликта тем, что они, становясь стороной Протокола, берут на себя обязательство воздерживаться от превращения культурных ценностей в объект нападения или от любого использования данных ценностей или непосредственно прилегающих мест для поддержки военных действий.

Важным прогрессом в международной правотворческой практике является наличие в Протоколе санкции за его нарушение. Так, статьями 15 и 16 оговорены условия нарушения Протокола и юридические последствия, которые следуют за этим. К нарушению Протокола относятся действия любого актора, если он:

- делает культурные ценности, находящиеся под усиленной защитой, объектом нападения;

- использует культурные ценности, находящиеся под усиленной защитой, или непосредственно прилегающие места для поддержки военных действий;
- уничтожает или присваивает в крупных масштабах культурную собственность, находящуюся под защитой в соответствии с положениями Конвенции и настоящего Протокола;
- делает культурные ценности, находящиеся под защитой в соответствии с положениями Конвенции и настоящего Протокола, объектом нападения;
- совершает акты кражи, грабежа или незаконного присвоения, или акты вандализма, направленные против культурных ценностей, находящихся под защитой в соответствии с положениями Конвенции [15].

Санкцией, следующей за любым из этих действий, является уголовная ответственность, которые исполняют стороны Протокола, соблюдая общие принципы права и международного права, в том числе нормы, распространяющие индивидуальную уголовную ответственность на других лиц, помимо тех, кто непосредственно совершил деяние.

Относительно вооруженных конфликтов, которые не имеют международного измерения, отмечается, что Протокол 1999 года также применим. Однако он не может быть использован к ситуациям внутренних беспорядков и напряженности, таким, как бунты, отдельные и спорадические акты насилия. В данных случаях стороны конфликта могут воспользоваться лишь консультациями ЮНЕСКО.

Важность Второго протокола Конвенции заключена также в том, что он закрепил основу материальной помощи на основе Фонда для защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Главной целью Фонда является оказания финансовой и иной помощи в связи с чрезвычайными, временными или иными мерами, принимаемыми для защиты культурных ценностей в период вооруженного конфликта или немедленного их возвращения после окончания военных действий.

Более того, Протокол возобновил необходимость освещения и распространения информации о важности защиты объектов культурного наследия среди мирового сообщества, призвал к оказанию всеми сторонами взаимной помощи в данной сфере и заявил о готовности ЮНЕСКО в оказании технической помощи для защиты культурных ценностей любого государства, обратившегося к Организации.

В связи с обостряющимися региональными конфликтами и недостаточностью эффективности имеющейся законодательной базы в области защиты объектов культурного наследия, в 2014 году Исполнительному совету был представлен доклад, содержащий описание уже достигнутых улучшений в данной области, а также новую предлагаемую стратегию действий. Такая стратегия, согласно докладу 2014 года, служит укреплению деятельности ЮНЕСКО в сфере защиты культурных ценностей и поощрению культурного плюрализма в случае вооруженного конфликта. Главной целью стратегии представляется «уменьшение уязвимости культурного наследия и разнообразия до, в ходе и после конфликта в условиях беспрецедентных разрушений и угроз. Она направлена также на повышение потенциала деятельности ЮНЕСКО в ходе кризисов в условиях конфликтов, приобретающих все более сложный характер, когда культурное наследие и разнообразие подвергаются непосредственной угрозе» [11]. Во исполнение основной цели стратегии необходимо выполнить следующие задачи:

1. Укрепить способности государств-членов предотвращать, уменьшать и ликвидировать ущерб, причиняемый культурному наследию и разнообразию в результате конфликта.

2. Включить защиту культуры в гуманитарную деятельность, стратегии в области безопасности и процессы миростроительства путем взаимодействия с соответствующими заинтересованными сторонами вне сферы культуры.

Эти две взаимосвязанные задачи должны быть выполнены через активное сотрудничество между национальными государствами, непосредственно заинтересованными в защите культурных ценностей, которыми они располагают на своей территории, и другими сторонами, имеющими интерес в данной сфере и права, и возможности оказывать государствам релевантную помощь в достижении общих целей. К таким «сторонам» могут относиться местные сообщества, ЮНОДК, ЮНИДРУА, ИКОМ, Интерпол, Всемирная таможенная организация. К методам осуществления цели и задач стратегии относятся продолжение и усиление на всех уровнях информационно-разъяснительной работы в целях содействия учету аспектов культуры и инвестирования в культуру в качестве неотъемлемой части стратегий предотвращения конфликтов и ведения оперативной деятельности, адаптация национальных законодательств (в частности, подписание Гаагской конвенции 1954 года и двух протоколов к ней), предоставление со стороны ЮНЕСКО помощи при профессиональной подготовке, технической и консультативной помощи, интенсификация информационно-разъяснительной работы в сфере международного гуманитарного права, в частности принципов о недопустимости использования памятников культурного наследия в военных целях.

К конкретным мерам, принятым в осуществление целей стратегии, относится создание в 2014 году Группы мобилизационной готовности и поддержки, главной задачей которой стало обеспечение общей координации и согласование мер реагирования.

Имея расширяющуюся правовую базу охраны объектов всемирного культурного наследия, следующим целесообразным шагом должна стать стратегия, включающая конкретную физическую защиту объектам культурного наследия. Эта тема также поднималась на саммите в Абу-Даби в 2016 году. Так, нобелевские лауреаты, а том числе бывший Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан, призвали принять срочные меры по спасению объектов культурного наследия [17]. В ходе конференции было принято решение создать фонд в размере 100 миллионов долларов, чьи средства распределят на охрану, транспортировку и реставрацию исторических объектов. Более того, на конференции было принято решение создать сеть «безопасных гаваней» или же «зон убежищ» под международной охраной [13].

Более того, ситуация в зоне вооруженных конфликтов осложняется все более ощутимым присутствием представителей запрещенного в Российской Федерации Исламского государства, которые наносят серьезный ущерб, вплоть до полного уничтожения памятников культурного наследия (например, в Ираке и Сирии). Так, на конференции в Париже в феврале 2016 года представителями правительства Ирака и ЮНЕСКО был принят согласованный план действий. В него вошли краткосрочная, среднесрочная и долгосрочная перспектива действий, включая защиту, определение ущерба и восстановление объектов всемирного культурного наследия соответственно [13].

В связи усложняющейся ситуацией и возрастающей опасностью для объектов культурного наследия во время вооруженных конфликтов все чаще звучат призывы к переходу к более активным и эффективным мероприятиям по их защите. Юридическое оформление обязанности защищать объекты культурного наследия в международном праве сочетается с масштабными законодательными базами государств, не заменяя собой национальное законодательство, а расширяя его и придавая новый смысл с точки зрения наложения ответственности на каждого члена мирового сообщества за сохранение культурного наследия.

Библиографический список

1. Claire Bigg Conservationists Fear For St-Petersburg's UNESCO Heritage Sites / Radio Free Europe. URL: <http://www.rferl.org/a/russia-st-petersburg-unesco-heritage/25025611.html>
2. David A. Walden World Heritage in Danger / Carleton University. URL: <http://carleton.ca/linr/wp-content/uploads/LinR-Outline-World-Heritage-in-Danger-1.pdf>
3. Erik Melander, Therése Pettersson & Lotta Themnér Organized violence, 1989–2015 / Journal of Peace Research 2016, Vol. 53(5) 727–742. URL: https://Melander_et_al._Organized_Violence%2C_1989-2015__2016_.pdf
4. International Expert Meeting on the Safeguard of Libyan Cultural Heritage Organized by UNESCO and ICCROM Tunis May 2016. URL: <file:///C:/Users/home1/Downloads/news-1496-1.pdf>
5. International push aims to protect endangered heritage / Daily Mail Online. URL: <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-3992700/International-push-aims-protect-endangered-heritage.html>
6. Jacques Chirac Altamira cave paintings to be opened to the public once again / The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/world/2014/feb/26/altamira-cave-paintings-open-public-spain-cantabria>
7. Key Libyan and international partners unite to adopt an action plan for Libya's heritage/ UNESCO Official website. URL: <http://whc.unesco.org/en/news/1496/>
8. Libya's five World Heritage sites put on List of World Heritage in Danger/ UNESCO Official website. URL: <http://whc.unesco.org/en/news/1523/>
9. List of World Heritage in Danger UNESCO Official website. URL: <http://whc.unesco.org/en/list/>
10. The Rising Problem Of The State Of World Heritage Sites Around The World /International Training Center of International Labor Organization. URL: http://www.isturin.it/uploaded/Website_uploads/TOMUNRisingProbWorldHeritage.pdf
11. UNESCO Director-General calls on all parties to protect Libya's unique Cultural Heritage / UNESCO Official website URL: <http://whc.unesco.org/en/news/1201/>
12. UNESCO Official website. URL: <http://whc.unesco.org/en/list/>
13. UNESCO reiterates call for unity and coordination to protect Syrian Cultural Heritage / UNESCO Official website. URL: <http://whc.unesco.org/en/news/1475/>
14. Unesco vereinbart Schutz von Kulturstätten in IS-Gebieten / Deutsche Welle / URL: <http://www.dw.com/de/unesco-vereinbart-schutz-von-kulturst%C3%A4tten-in-is-gebieten/a-37711512>
15. UNESCO will Kulturschätze bei bewaffneten Konflikten schützen / Deutsche Welle / URL: <http://www.dw.com/de/unesco-will-kultursch%C3%A4tze-bei-bewaffneten-konflikten-sch%C3%BCtzen/a-36627226>
16. Второй протокол к Гаагской Конвенции о защите культурных ценностей в случае Вооруженного Конфликта 1954 года, 26 марта 1999 года / Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/hague_conv_2nd_prot.shtml
17. Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооружённого конфликта 1954 г. / Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/hague54.pdf
18. Объекты культурного наследия защитят стоимиллионным фондом / BBC Русская служба. URL : <http://www.bbc.com/russian/news-38193950#orb-footer>
19. Укрепление деятельности ЮНЕСКО по защите культуры и поощрению культурного плюрализма в случае вооруженного конфликта / Исполнительный совет 197 EX/10 Официальный сайт ЮНЕСКО. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002342/234209r.pdf>

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

THEORY OF STATE AND LAW

УДК 349.42

ББК 67.407

А. Ю. Мохов

НОВЕЛЛЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мохов Артем Юрьевич – ассистент кафедры конституционного и административного права, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС; e-mail: aumohov@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены особенности содержания Доктрины продовольственной безопасности, утверждённой Указом Президента Российской Федерации 21 января 2020 года. Дан юридико-технический анализ структуры документа, рассматриваются его взаимосвязи с иными актами стратегического планирования, а также источниками аграрного права на федеральном и региональном уровнях. Анализируются новые и скорректированные (в сравнении с ранее действовавшим аналогичным актом) принципы и приоритеты государственной продовольственной политики.

Ключевые слова: национальная безопасность, продовольственная безопасность, федерализм, устойчивое развитие, стратегическое планирование.

A. Yu. Mokhov

NOVELS OF LEGAL SUPPORT OF FOOD SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Artem Y. Mohov – Assistant of the Department of constitutional and administrative Law, Volgograd Institute of Management, branch of RANEPa; e-mail: aumohov@mail.ru

Abstract. The article discusses the features of the content of the Food Security Doctrine, approved by Decree of the President of the Russian Federation on January 21, 2020. A legal and technical analysis of the structure of the document is given, its relationships with other acts of strategic planning, as well as sources of agricultural law at the federal and regional levels, are examined. The author analyzes the new and adjusted (in comparison, with a previous similar act) principles and priorities of the State food policy.

Keywords: national security, food security, federalism, sustainable development, strategic planning.

Несмотря на отсутствие системного кризиса в экономике и экологии большинства стран современного мира, продовольственный вопрос до сих пор сохраняет значительную остроту и актуальность на межгосударственном уровне. Проблемы голода, недоедания, слабого развития национальных агропромышленных систем стран третьего мира – один из ключевых пунктов гуманитарной деятельности Организации Объединённых наций и иных участ-

ников международного сообщества. Одновременно с этим и наиболее развитые страны сталкиваются с рядом сложностей, так или иначе обусловленных продовольственной ситуацией – ожирением, глобализацией и монополизацией производства и потребления продуктов питания, обеспечением экологически чистой продукцией. Общим для всех стран является вопрос о поддержании надлежащего качества реализуемых продовольственных товаров по адекватным и доступным ценам. Несомненное влияние оказывает и текущая экологическая ситуация, влияющая на сельское хозяйство как основу для пищевой промышленности. Не является исключением и Российская Федерация. Согласно Отчётам Всемирной продовольственной организации ООН (ФАО ООН), мягкая зима способствовала увеличению посевных площадей и ранней всхожести озимой пшеницы, что позволило запланировать большие объёмы экспорта. В свою очередь, на территории Украины зима была недостаточно влажной, что, по мнению экспертов Организации, в определённой степени сократит внутренне потребление и вывоз пшеницы озимых сортов [1, р. 35].

Общее изменение климатической обстановки в «традиционных» зонах растениеводческой деятельности, влияние современных технологий (в частности, не утративший остроты вопрос о допустимости использовании ГМО в сельском хозяйстве, решаемый национальными правовыми порядками диаметрально противоположно), иные «современные» факторы и угрозы продовольственной безопасности, несомненно, оказывают влияние на ревизию и обновление соответствующей нормативно-правовой базы. Необходимо принимать во внимание и текущую геополитическую обстановку, оказывающую как прямое (в виде взаимных санкций на ввоз и экспорт определённых видов продовольствия), так и косвенное (связанное с изменением структуры глобального аграрного рынка) влияние. Таким образом, новое десятилетие, несомненно, ставит новые задачи, предъявляет новые вызовы к государству как основному участнику отношений в сфере АПК. Участие государства в аграрных и связанных с ними правоотношениях в области продовольственной безопасности должно быть однозначно оформлено на нормативном уровне, отражая стратегические приоритеты публичной власти, отвечая при этом требованиям гарантирования базовых прав и законных интересов граждан.

Основным документом, регулирующим на сегодняшний день сферу продовольственной безопасности и продовольственного обеспечения, является Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждённая Указом Президента 21 января 2020 года (далее по тексту статьи – Доктрина 2020 года, новая Доктрина) [12]. Указом была признана утратившей силу Доктрина продовольственной безопасности, утверждённая Указом от 30 января 2010 года (далее по тексту – Доктрина 2010 года) [3]. Специалистами по-разному оценивается содержание Доктрины 2020 года с точки зрения экономической целесообразности, роли Российской Федерации на рынке продовольствия [6]; в свою очередь, правовой оценки нового документа пока что не произведено.

На наш взгляд, сравнение данных документов необходимо сделать сразу по трём критериям: с точки зрения законодательной техники, идеологических целей современной продовольственной и социальной политики Российского государства, а также соответствия правового содержания новой Доктрины действующему законодательству и положениям международного права. При этом с точки зрения такого соответствия необходимо руководствоваться содержанием понятия «продовольственная безопасность», предусмотренным ФАО ООН: «Снабжение во все времена и во всем мире надлежащих основных продуктов питания в объёмах, достаточных для поддержания неуклонного роста потребления продовольствия и регулирования колебаний производства и цен», т.е. через критерии «наличия, использования продовольствия, доступа и стабильности» [10].

Прежде всего, новым документом прямо обозначено положение Доктрины 2020 года в системе источников современного российского права. Если Доктриной 2010 года обозначается только совокупность «официальных взглядов на цели, задачи и основные направления государственной экономической политики в области обеспечения продовольственной безопасности (п. 1), то новой Доктриной указывается, что это – «документ стратегического планирования» (п. 1 Доктрины 2020 года); при этом сфера государственной политики расширяется до «социально-экономической». Таким образом, действующая Доктрина обоснованно занимает своё место в ряду актов стратегического планирования как неотъемлемой части правовой системы Российской Федерации. Так, именно «социально-экономическое развитие» страны в целом, отдельных регионов и муниципальных образований, рассматривается Федеральным законом «О стратегическом планировании» [14] как общая цель такого планирования.

Роль стратегического планирования как одного из «стержневых» направлений государственно-правовой политики Российского государства достаточно сложно переоценить. Очевидно, что в условиях свободной рыночной экономики установить точные и требуемые показатели сельскохозяйственной продукции не представляется возможным. Однако, определение каких-то желаемых и наиболее благоприятных целей и достижений – как в отдельных отраслях экономики и социального развития, так и в целом – необходимая предпосылка для реализации единой управленческой деятельности всей системы публичной власти. Единство государственной политики является непосредственным «воплощением» суверенитета государства, его верховенства во всех внутренних вопросах.

Кроме того, стратегическое планирование, как представляется, способствует установлению общих принципов развития инновационных отраслей экономики и социальной сферы. Согласимся с Н. Г. Жаворонковой и Г. В. Выпхановой, которые справедливо выделяют в качестве самостоятельного направления государственно-властной деятельности «стратегирование», как непрерывный процесс, «эволюционно отражающий изменения институтов (формальных и неформальных) и эффективность работы всей институциональной системы в процессе достижения поставленных целей» [8, с. 31]. Результатом стратегирования должно являться «развитие законодательства и его отраслей, юридическое прогнозирование способствует перспективно-долгосрочному подходу к решению насущных проблем общества, главным производственным ресурсом которого являются информация и знание» [2, с. 26]. Следовательно, обобщение и анализ существующей информации, определение возможных тенденций и перспектив развития составляют смысл конкретных управленческих мер в определённых отраслях и сферах на общедоиниональном и региональном уровнях.

Формальным выражением государственной прогностической деятельности являются акты стратегического планирования. Федеральным Законом «О стратегическом планировании» в ст. 17 в качестве самостоятельного вида таких актов выделяются «документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Отметим, что ни Законом, ни иными нормативными актами не производится разграничения между понятиями «стратегия» отдельного вида безопасности, «доктрина», «концепция» безопасности и т.д. Непосредственное изучение структуры и содержания различных документов, стратегирующих меры по обеспечению того или иного вида безопасности, не позволяет сделать однозначного вывода о различиях форм данных документов стратегического планирования.

На наш взгляд, существенным признаком именно *доктрины* как самостоятельного политико-правового акта, является обозначение целей и приоритетов, *взглядов* органов государственного управления на деятельность в конкретных отраслях. Такое содержание доктрины

прямо следует из аналогичного понимания *юридической доктрины* как совокупности взглядов представителей научного сообщества как на право в целом, так и на отдельные отрасли, институты права и правовые явления. Правовая доктрина, не являясь в парадигме романо-германской правовой семьи самостоятельным источником права, оказывает значительное влияние на структурирование и формирование отраслей Российского права, корректировку существующих и легализацию новых правовых институтов [6]. Кроме того, в теории могут быть сформулированы основные принципы отраслевого регулирования, базовые понятия, правила их толкования и применения.

Документы стратегического планирования отражают не только текущее положение дел и предполагаемые направления публичного администрирования. Важное значение имеют и цели, приоритеты, которые в целом образуют и идеологическую составляющую любой государственной политики, в том числе, и в агропродовольственной сфере. Несмотря на прямой конституционный запрет обязательной идеологии, в реализации публичной власти единые интеллектуальные и идеологические начала представляются необходимы, поскольку именно в них отражается социальное назначение и сущность власти. Такие идеологические установки должны прямо отражать принципиальное содержание органов государственной власти и местного самоуправления, единственной целью которых являются защита прав и свобод личности (согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации).

В части правового обеспечения продовольственной безопасности можно говорить о национальных интересах в агропродовольственной сфере, как отражении идейных начал и приоритетов государственного управления в интересах населения (п. 7 Доктрины 2020 года). В целом соответствуя критериям состояния продовольственной безопасности, предусмотренным документами ФАО ООН, новой Доктриной обозначаются также и специфические, обозначаемые современным законодателем в качестве наиболее важных, национальные интересы. Прежде всего, это развитие рационального использования земель сельскохозяйственного назначения, а также запрет оборота (кроме проведения экспертиз и научных исследований) на территории страны продуктов и организмов, подвергшихся воздействию генно-модифицированных технологий.

Кроме того, «преемственность» определена Федеральным законом «О стратегическом планировании», как один из принципов такой деятельности. Преемственность может пониматься не только в контексте взаимосвязи между, например, Доктринами 2010 и 2020 гг., но и в плане отражения традиций сельскохозяйственного производства, развития сельских территорий. На наш взгляд, историческая преемственность как необходимый принцип стратегического планирования в области продовольственной безопасности заключается в необходимости поддержки «традиционных» способов организации сельского хозяйства – прежде всего, малого и среднего предпринимательства, крестьянских (фермерских) хозяйств, сельскохозяйственной кооперации, обеспечении прав народов Российской Федерации на особые условия земледелия и природопользования. Согласимся с авторами, которые указывают на важность малых фермерских хозяйств, как основных производителей и поставщиков пищевой продукции на «низовом» уровне, прежде всего – для самих жителей сельских населённых пунктов [9, с. 85]. В связи с этим считаем необходимым указать на согласование уже существующих документов стратегического планирования в области сельского хозяйства.

Так, базовым документом стратегического развития в сфере развития села является Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года, утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р [11]. Применяя

дифференцированный подход к управлению хозяйственными и социальными процессами в сельской местности, Стратегией предусматривается целый комплекс мероприятий и показателей, связанных как с наиболее важными аспектами жизни сельского населения (медицинское обслуживание и образование, вопросы безработицы и занятости, экологическая ситуация и плодородие почв), так и с отдельными вопросами сельскохозяйственного предпринимательства (фермерство, сельская кооперация и т.д.). Следует согласиться с авторами, отмечающими единство экологических, социальных и экономических показателей устойчивого развития, их связи с руководящими принципами международного сообщества в этой сфере [3, с. 40].

При этом, признак «устойчивости» развития сельской местности должен отражать и социокультурные особенности современной жизни в селе (состояние и структура несельскохозяйственной занятости сельских жителей, сезонный характер проживания в селе городского населения, отток молодёжи в города и т.д.), развитие «субурбий» (пригородных районов и производственных баз для города в сельской местности, мест проживания людей, работающих в городе в течение дня) – что, в свою очередь, свидетельствует о необходимости дальнейших научных разработок в области развития сельских территорий, их места и значения в общей системе пространственного развития России.

Спецификой правового обеспечения продовольственной безопасности России на современном этапе является отсутствие единого сводного закона, которым регулировались бы общие основы и направления государственной агропродовольственной политики. В течение 1990-х и первой половины 2000-х гг. Государственной Думой ФС РФ предпринимались две попытки разработки и принятия Федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации». Несмотря на принятие в обоих случаях окончательных редакций проектов и даже принятие одного из них нижней палатой парламента (в 1995 г.), нормативный акт не был в итоге подписан главой государства и не вступил в силу [14]. Как представляется, именно в условиях общей стабилизации социально-экономической ситуации, а также по сути нового этапа государственного и правового регулирования, связанного с повышенными (как минимум, на декларативном уровне) социальными обязательствами государства, принятие единого акта о продовольственной безопасности необходимо, как фактор консолидации сельскохозяйственного производства, социальной защиты и внешнеэкономической деятельности.

Особые сложности в этой связи обусловлены самим характером продовольственной безопасности, обеспечение которой затрагивает не только собственно аграрную, но и социальную, внешнеполитическую и экономическую сферы управления. В свою очередь, в РФ систематизация законодательства о продовольственной безопасности затруднена отсутствием чёткого указания на компетенцию вопроса о законодательном регулировании аграрных правоотношений в Конституции, а также наличием в субъектах Федерации значительного количества самостоятельных законов о продовольственной безопасности, принятых как до принятия Доктрины, так и после него. Отдельные формулировки в этих разрозненных актах (например, «независимость» как критерий продовольственной безопасности, закреплённая соответствующим законом в Курской области – что, на наш взгляд, вступает в прямое противоречие с провозглашаемым ст. 8 Конституции РФ гарантированием единого экономического пространства), которые вступают в прямое противоречие с федеральными законами, требуют значительной переработки всего существующего нормативного материала. Доктриной 2020 года так же, как и документом-предшественником, не решён вопрос о приведении регионального законодательства к какому-то «общему знаменателю».

При этом в п. 30 новой Доктрины органам власти субъектов, наряду с уже существовавшими полномочиями по самостоятельному нормотворчеству и созданию запасов и резервов продовольствия, предоставлены новые – развитие торговой инфраструктуры продовольственных товаров, что связано с необходимостью достижения критерия физической доступности пищи для населения. В связи с этим вновь обостряется важность согласованного планирования не только на федеральном и региональном уровнях, но и в пределах муниципальных образований, в документах территориального развития которых так же необходимо предусмотреть нужное количество продовольственных магазинов и иных торговых точек, с учётом потребностей населения, без ущемления прав добросовестных субъектов торгового предпринимательства. В целом, отметим, что нормативное обеспечение продовольственной безопасности должно быть встроено в общую систему актов аграрного законодательства, права социального обеспечения, гражданского и международного права. Формы финансово-правового стимулирования и ограничения в сфере АПК составляют важный отраслевой «пласт» норм экономического права, теория которого активно разрабатывается современными отечественными учёными [7, с. 35].

Таким образом, на сегодняшний день требуется существенная переработка существующих нормативных актов в сфере продовольственной безопасности. Унификация регионального законодательства, выстраивание согласованной системы документов стратегического планирования, принятие специального федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации», а также само однозначное решение о компетенции органов власти в области сельского хозяйства и обеспечения продовольствием на конституционном уровне являются факторами эффективной реализации государственной продовольственной, экономической и социальной политики в дальнейшем. Доктриной 2020 года заложены прочные основы для дальнейшей законодательной работы, обозначены новые принципы и задачи государственного управления в продовольственной сфере.

Библиографический список

1. Crop prospects and Food situation: Quarterly Global Report URL: Food and agriculture organization of the united nations. Режим доступа: <http://www.fao.org/3/ca7236en/ca7236en.pdf> (дата обращения: 6.03.2020).
2. Агамиров К. В. Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы // Журнал Российского права. 2018. № 6.
3. Анисимов А. П., Попова О. В. Современные проблемы устойчивого развития сельских территорий в России: проблемы и перспективы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2018. № 4.
4. Анисимов А. П., Сокольская Л. В. Проблемы легализации правовой доктрины в Российской Федерации // Современное право. 2019. № 4.
5. Власов В. А. Продовольственная безопасность как политико-правовой феномен // Право и государство: теория и практика. 2012. № 2 (86).
6. Доктрина продовольственной безопасности URL: <https://rg.ru/2020/01/22/v-chem-novshestva-novoj-doktriny-prodovolstvennoj-bezopasnosti-rossii.html> (дата обращения: 6.03.2020).
7. Елисеев В. С., Веленто И. И. Теория экономического права: теория отраслей права, обеспечивающих экономические отношения: учебное пособие. М.: Проспект, 2020. 416 с.
8. Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Правовые проблемы стратегирования в экологическом праве // Lex Russica. 2020. № 1.

9. Мельников Р. О. Правовые проблемы регулирования малых форм сельскохозяйственного предпринимательства в обеспечении продовольственной безопасности Волгоградской области // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. 2019. Т. 5. № 1.

10. Пункт V.a Повестки дня Тридцать девятой сессии Комитета по всемирной продовольственной безопасности «Термины и терминология. Продовольственная безопасность. Безопасность питания Продовольственная безопасность и питание Продовольственная безопасность и безопасность питания». URL: <http://www.fao.org/3/MD776R/MD776R.pdf> (дата обращения: 6.03.2020).

11. Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р (ред. от 13.01.2017) «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.

12. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

13. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» (утратил силу) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-плюс» (дата обращения: 6.03.2020).

14. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал «Парадигмы управления, экономики и права» – электронное периодическое издание выходит 2 раза в год, публикует статьи, рецензии, доклады, сообщения и другие труды, имеющие научную ценность. Материалы для издания принимаются на русском, английском, немецком и французском языках. Публикация осуществляется **бесплатно**, номер журнала направляется автору (авторам) на его электронный адрес.

Материалы в редакцию направляются электронной почтой **двумя** файлами.

В **первом файле** на русском и английском языках представляются данные об авторе: Ф.И.О. полностью, ученая степень и ученое звание, должность, контактная информация (место работы/учебы, почтовый адрес, телефон, e-mail).

На русском языке – информация: 1) результат проверки на плагиат; 2) отсутствие в статье ссылок, на запрещенные сайты в Российской Федерации, и материалов экстремистского характера; 3) статья ранее не была опубликована и в другие издания направляться не будет.

Во **втором файле** размещается материал для публикации.

Требования к рукописям:

1. Объем – 0,5–1 п.л. (20–40 тыс. знаков с пробелами), шрифт Times New Roman, размер 14, через 1,5 интервала, поля по 2 см с каждой стороны, формат документа Microsoft Word (с расширением doc, docx).

2. Представленный материал должен включать следующие элементы издательского оформления: индексы УДК и ББК (на русском языке); заглавие, инициалы и фамилию автора, аннотацию (50–100 слов), ключевые слова (5–8) на русском и английском языках.

3. Для обособленных фрагментов текста можно использовать шрифт Arial и др. Для табличного и вспомогательного текстов допускается использование шрифта меньшего размера. Рисунки внедрены в текст, журнал публикуется в цветном варианте.

4. **Библиографический список** располагается после текста статьи, оформляется в алфавитном порядке и нумеруется. Ссылки на использованные источники (полные интернет – адреса (URL)) приводятся внутри текста после цитаты в квадратных скобках с указанием порядкового номера источника цитирования и страницы, например: [5, с. 12].

Рукописи рецензируются членами редколлегии и приглашенными специалистами. По результатам рецензирования рукопись может быть возвращена на доработку с краткими замечаниями редакции. Редакция не разглашает имена рецензентов, не знакомит авторов с текстом рецензии, не вступает в содержательную полемику с авторами. **Все материалы проходят проверку по программе «Антиплагиат»**, доля оригинального текста должна составлять не менее 70 %.

Компьютерный перевод статьи, сведений об авторе не принимается!

Журнал размещается в базе РИНЦ и учитывается при подсчете индекса цитирования.

Адрес для пересылки статей и последующей переписки: journal_nauka@vlgr.ranepa.ru

Электронное периодическое издание

ПАРАДИГМЫ УПРАВЛЕНИЯ, ЭКОНОМИКИ И ПРАВА

№ 1 (1) 2020

Дата выхода в свет:
30 октября 2020 года

Периодичность выпуска 2 номера в год.

***Точка зрения редакции и членов редколлегии
не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей***

Перепечатка из СМИ (средство массовой информации)
«Парадигмы управления, экономики и права»
категорически запрещена без оформления договора
в соответствии с действующим законодательством РФ

Главный редактор *А. И. Бардаков*
Компьютерная верстка *Г. В. Подшиваловой*

Адрес редакции и издателя:
Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400066, Волгоградская обл., г. Волгоград, ул. им. Гагарина, д. 8.
400078, Волгоградская обл., г. Волгоград, ул. Герцена, 10