

**ПРАВО И ПРАКТИКА. Журнал Кубанской коллегии адвокатов  
адвокатской палаты Краснодарского края. 2013. №3. – 102 с.**  
Свидетельство о регистрации ПИ №ФС 10-5888 от 17 февраля 2005 г.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

<b>УПОРОВ И.В.</b> ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛИЦЕЙСКИЙ АРЕСТА В ПЕРИОД МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВА	4
<b>ПЕРЛИК М.И.</b> РЕПРЕССИВНАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В ОТНОШЕНИИ ЗАКЛЮЧЕННЫХ ИСПРАВИТЕЛЬНО-ТРУДОВЫХ ЛАГЕРЕЙ И РОЛЬ МВД СССР В ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ	10

### ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

<b>ВЯЗОВСКАЯ Т.Н.</b> ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРА ФРАНЧАЙЗИНГА	15
--	----

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

<b>ВЛАСЕНКО Е.Е.</b> КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В ИСТОРИИ РОССИИ (1917 - 1991 ГГ.)	23
<b>НЕФЕДОВСКИЙ Г.В.</b> К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМНЫХ АСПЕКТАХ СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	35

### МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

<b>БОЗИЕВА Е.А.</b> ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОХОДОВ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА	40
<b>МИРЗАЕВ М.А.</b> ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	45
<b>ПРОВОЗИН А.В.</b> СТРУКТУРНОЕ ПОСТРОЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНЫХ УСЛОВИЙ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ	49

<b>ЭФРИКЯН Р.А., ПОНОМАРЕВ К.А. ПРАВОВОЙ СТАТУС АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	<b>59</b>
<b>РОЖКОВ Д.Р. ТРАНСПОРТНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ВОПРОС ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b>	<b>67</b>

### **ФИЛОСОФИЯ**

<b>САВИНА С.В. АКТУАЛЬНЫЕ ФИЛОСОФСКИЕ ПРОБЛЕМЫ КУЛЬТУРНЫХ КОММУНИКАЦИЙ</b>	<b>71</b>
--	-----------

### **ПЕДАГОГИКА**

<b>КАРЕВ Б.А., ДВОРЯНКИНА Е.К. УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННОГО ПОТЕНЦИАЛА СТУДЕНТОВ В СИСТЕМЕ ОБУЧЕНИЯ ВУЗА</b>	<b>76</b>
<b>ДЬЯЧЕНКО Е.А. ВОСПИТАНИЕ ПОСРЕДСТВОМ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИН ГУМАНИТАРНОГО ЦИКЛА</b>	<b>81</b>
<b>РЮМИНА Ф.А. ИДЕЯ ОБЩЕЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ЦЕННОСТЕЙ В ДУХОВНО-НРАВСТВЕННОМ ВОСПИТАНИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XX ВЕКА)</b>	<b>85</b>
<b>ЛАБАШЕВА Н.А., ГУЛИДОВА Н.В. УЧЕБНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СТАРШЕКЛАССНИКОВ В СИСТЕМЕ КОЛЛЕДЖ-ВУЗ</b>	<b>92</b>
<b>ЛАБАШЕВА Н.А. АНАЛИЗ ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ В ПЕДАГОГИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ</b>	<b>96</b>

## ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 343.1(019):343.125(14/17)

### УПОРОВ И.В. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛИЦЕЙСКИЙ АРЕСТА В ПЕРИОД МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВА

**Ключевые слова:** полицейский арест, задержание, наказание, привод, судебник, уложение, пристав.

В статье раскрываются особенности правового регулирования полицейского ареста в конце XIV – XVII вв. Отмечается, что, хотя законодатель еще не использовал термин «полицейский арест», личное задержание физических лиц органами власти имело место. Это видно из анализа нормативных актов того времени и, прежде всего, Судебников 1497 и 1550 гг., Соборного уложения 1649 г. и др., где последовательно все более подробно регулируется этот институт. В частности, в Уложении уже довольно четко выделяется должностное лицо, осуществлявшее личное задержание – судебный пристав. В статье проанализированы конкретные правовые нормы, подтверждающие авторскую гипотезу о том, что арест в нормах законодательства этого периода имеет, прежде всего, предупредительный характер.

### UPOROV, I.V. FEATURES OF LEGAL REGULATION INSTITUTE OF POLICE ARREST DURING MOSCOW STATE

**Keywords:** police arrest, detention, punishment, the drive of Law, the Code, the bailiff.

The article describes the features of the legal regulation of the institute of police arrest in late H1U - HU11 centuries. It is noted that, although the legislature has not used the term "police arrest", the very private detention of individuals authorities took place, as can be seen from the analysis of normative acts of the time, and especially of Law in 1497 and 1550., Council Code 1649 and et al., where he successively more detail regulated the institution. In particular, in the Code quite clearly distinguished officer carrying out private detention - bailiff. The article provides specific legal rules confirming the author's hypothesis: arrest in legislation this period is primarily preventive in nature.

Появление полиции как регулярного правоохранительного органа в России связывается с началом XVIII в. Соответственно, применительно к

периоду Московского государства (конец XIV-XVII вв.) о полицейском аресте (как наказательном, так и процессуальном) можно говорить лишь с большой долей условности. Вместе с тем такая условность касается лишь правовой регламентации ареста – действительно, законодательство России даже позднего средневековья еще не достигло уровня развития, позволяющего системно закреплять в правовых нормах фактически складывающиеся общественные отношения. Это касается и полицейского ареста – в рассматриваемый период сами термины «полиция», «арест» еще не вошли в оборот.

Однако нет никаких сомнений в том, что личные задержания как в предупредительных целях, так и в процессуальных целях производились, иначе государственным органам просто невозможно было бы выполнять функцию охраны общественного порядка. Так, в исторической литературе сообщается о том, что в 1456 г. за прежние деяния и по подозрению в умыслах крамолы был пойман на Москве и сослан в Углич серпуховской князь Василий Ярославич [1]. «Поймать» в данном случае означает не что иное, как арестовать указанное лицо ввиду подозрения за совершения тяжкого преступления против государства («крамола» считалась государственной изменой). Еще пример - из судного списка от 30 июня 1503 г. явствует, что виновный в поджоге монастырской деревни Михалка Жук, приговорен к возмещению нанесенного монастырю ущерба в размере 5 рублей. За отсутствием денег и поручительства в уплате их виновный был передан монастырю до искупа, то есть до отработки долга. Из судного списка видно, что Жук совершил поджог «рнясь», т. е. злясь за взятое монастырем с него пожилое [2].

И здесь указанное решение было невозможно без того, чтобы задержать Жука, доставить в определенное место, скорее всего, в губную избу, произвести разбирательство, вынести решение, а затем осуществить привод в монастырь, что также являясь разновидностью полицейского ареста. Другое дело, что не было еще в праве и практике обособлено само понятие полицейского ареста, а функции полиции совокупно выполняли различные органы и, прежде всего, приказы (Разбойный, Сыскной, Стрелецкий и др.) и губные избы – соответственно на централизованном уровне и на местах.

Следует заметить, что с самого начала образования Российского государства наметилась тенденция заметного отставания развития процессуального права в сравнении с правом материальном [3]. Тем не менее, из памятников права рассматриваемой эпохи можно выделить положения, свидетельствующие о применении полицейского ареста. Так, в ст. 10 Судебника 1497 г. [4] (адаптированный текст) указывается: «Если какого-либо вора **задержат** (выделено нами – авт.) в каком-либо воровстве в первый раз (кроме кражи в церкви и кражи, сопровождающейся убийством), а в иной краже в прежней (совершенной ранее) улики (доказательства) на него не будет, то его казнити торговою казнью, бить кнутом, да взыскав с него сумму иска, и судье его наказать продажей (штрафом)». Здесь само задержание еще не выделяется как самостоятельное следственное действие, и законодатель не уточняет – кто должен или может задерживать, на какой срок, в каком месте содержать

арестованного и т.д. Вместе с тем сопоставление с другими нормами Судебника 1497 г. дает основание полагать, что должностным лицом, уполномоченным арестовывать подозреваемого, был «недельщик», то есть пристав, выполняющий указания губного старосты. Так, согласно ст. 34 «Если кому-либо (из недельщиков - приставов) дадут вора (для содержания его под арестом) и велят его пытать, то ему (приставу) пытать вора без всякого предвзятого намерения... Если пошлют кого-либо из недельщиков (приставов) по воров (для задержания воров), и ему (приставу) воров задерживать без всякого предвзятого намерения, а не потакать ему (приставу) никому. А задержав ему (приставу) вора, не отпускать, ни взятки (у вора) не брать; а не причастных (к воровству) людей ему (приставу) не задерживать».

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что законодатель пусть и примитивно по нынешним представлениям, но все же делает акцент на необходимости соблюдения законности при производстве ареста. В данном случае имеется место, конечно, же процессуальный арест. Следующий крупнейший памятник права Судебник 1550 г. [5] характерен тем, что в нем впервые в российской уголовно-правовой истории законодательно закрепляется наказание в виде лишения свободы («вкинути в тюрьму», «отсылати в тюрьму» и т.п.). Вполне логично предположить, что если в середине XV в. уже имеются тюрьмы для отбывания лишения свободы как вида уголовного наказания, то не могло не быть мест лишения свободы для содержания в предварительном заключении, то есть для реализации процессуального ареста. Так, С.И.Штамм полагает, что тюремное заключение согласно ст.53 Судебника (получение взятки должностным лицом за отпуск на свободу задержанного преступника) носило лишь предварительный характер, то есть являло собой арест до суда [6]. Эта точка зрения основана на том, в тексте нормы после слов «казнити его торговой казнью да кинути в тюрьму» следует: «а в казни что государь укажет».

Однако данная позиция представляется спорной. Во-первых, выражение «казнити», как известно, в те времена означало «наказать», то есть в рассматриваемом примере речь идет о наказании торговой казнью и тюремным заключением; во-вторых, во многих других нормах (ст. 8-11,33,34 и др.) также применяется выражение «казнити торговой казнью да вкинути в тюрьму», и если встать на точку зрения С.И.Штамма, то получается, что едва ли не все санкции, связанные с тюремным заключением, предполагают исключительно меру предварительного заключения; в-третьих, согласно ст.71 Судебника тюремное заключение предусмотрено «до царева государева указу», и данная формулировка по смыслу не отличается от выражения «а в казни что государь укажет», тем более, что речь идет о схожих (должностных) преступлениях. Представляется, что в рассматриваемый период совершенно очевидно наличие процессуального полицейского ареста, и в этой связи можно привести пример, когда выражение «вкинути в тюрьму» достаточно очевидно означало не наказание, а меру предварительного заключения. Так, в ст.70 Судебника говорится о незаконном наложении должностными лицами оков на тех, кто нуждался в поручительстве («да к себе сведут да у себя ево скуют»).

Вот здесь, совершенно очевидно, лишение свободы означает предварительную меру.

Что касается предупредительного, и тем более наказательного полицейского ареста, то об этом в силу неразвитости полицейских органов прямого указания в правовых нормах пока не имелось. Однако фактически такие меры также не могли не применяться. И в некоторых правовых актах можно найти тому косвенное подтверждение. Так, профилактическую направленность имело сформулированное в «Указе о татевных делах» 1555 г. [7] требование: «а сторожам и целовальником беречи того накрепко, чтобы у них в губе прибыльных людей без явки не было». Возможно, данный указ являлся первым нормативным актом, которым устанавливался контроль за передвижением населения. Он предписывал губным старостам выяснять причины переезда на новое место жительства каждого вновь прибывшего в губу, а жителей - объявлять о таких людях в губные избы. Как бы ни было, в данном случае могли быть задержаны (в порядке предупредительного полицейского ареста) лица без достаточных оснований для проживания на данной местности.

В последующих памятниках российского права нормы об аресте (личном задержании) формулируются все более четко. И здесь важнейшее значение имело Соборное уложение 1649 г. [8] Из ряда норм (ст. 15, 28 Главы XX1 и др.) следует, что мерой пресечения при производстве уголовных дел в отношении обвиняемого чаще всего было личное задержание (арест), который исполнялся караулом при съезжей избе либо в тюрьме, если процесс осуществлялся в городе. Еще одной формой процессуального пресечения была «отдача за пристава», в качестве которых могли выступать тех, кто гарантировал «бережение» обвиняемого, в том числе ими могли быть и дети боярские; такая мера была своеобразной порукой, при этом на «гаранта» возлагалась жесткая ответственность – мало того, что он привлекался к уголовной ответственности за побег обвиняемого как его соучастник, ему приходилось возмещать все расходы государства на поимку беглеца. Кроме того, смягченные условия содержания в этих случаях (как правило, домашние) сопровождалась требованиями «никого не пускать, говорить не давать ни с кем, держать за крепким караулом» [9]. При болезни обвиняемый мог быть помещен в богадельню [10]. Применялось и поручительство, но сравнительно редко.

Заслуживают внимания и нормы Главы X Уложения, где также идет речь о полицейском аресте, хотя, разумеется, такой термин еще не применяется. Кроме того, личное задержание в этой главе имеет не столько уголовно-процессуальное, сколько обеспечительное значение, поскольку в данной главе регулируются в основном имущественные отношения. Так, согласно ст.138 «А будет которой ответчик учнет у пристава укрыватися, и во дворе у себя не учнет сказыватися, и приставу, взяв с собою товарищей, стеречь у двора его день и два и три. Да как тот ответчик сам, или человек его, или дворник з двора сойдет, и того ответчика, или человека его, или дворника, пристава взяв, **привести в приказ** (выделено нами – авт.), и сказати про него судьям, а судьям

его по тому же велети дати на поруки к суду». Обращает на себя внимание то обстоятельство, что применительно к разбойникам законодатель применял термин «имати», который имеет более строгое значение и связывается с такими действиями, как схватить, задержать, не дать уйти, то есть с непосредственным физическим воздействием. Термин «привести» предполагает более мягкие действия – сопроводить, заставить, то есть имеет место, прежде всего, психическое воздействие.

Как видно, законодатель пока еще контурно, но начинает разделять разные виды полицейского ареста, а «привод» как разновидность полицейского ареста с тех пор всегда будет присутствовать в уголовно-процессуальных законах. Еще одна характерная черта регулирования полицейского ареста в Главе X Уложения заключается в том, что законодатель четко определяет должностное лицо, которое должно обеспечивать явку в суд и производить при необходимости привод – это пристав. Это видно по многим статьям, в том числе вышеприведенной. А вот еще пример, показывающий, что процессуальную ответственность могли нести и представители высоких сословий, хотя, очевидно, это имело место в крайних случаях, в частности, пристав мог «привести» в суд самого боярина: «А будет по тех людех, которые после его взяты будут в приказ з двора его, поруки не будет, и тех его людей держати в приказе до тех мест, как он сам объявится. А будет он не объявится долгое время, хотя тем исца своего изволочити, а истец учнет бити челом, чтобы по него в поместье его или в вотчину послати пристава. И по него в поместье его или в вотчину послати пристава, и велети его приставу привести ко ответу к Москве с собою вместе за поруками, а как пристав к Москве его привезет, и ему за ослушание учинити наказание, что государь укажет» (ст. 140).

В то время в Москве, а затем и в других крупных городах начинают выставляться особые наряды на улицах и на выезде из города: решеточные сторожа под руководством решеточных приказчиков. Институт решеточных сторожей и приказчиков оказался жизненным. В «Наказе о градском благочинии» от 6 апреля 1649 г. [11] им отводилась ключевая роль в охране общественного порядка, борьбе с преступностью, профилактике пожаров. Этим нормативным актом была учреждена, по сути дела, самостоятельная полицейская команда. В этом документе, в частности, указывается: «Государь, Царь и Великий Князь Алексей Михайлович всея Руси повелел Ивану Андреевичу Новикову, да Подьячему Викуле Панову быть в объезде в Белом Каменном городе, от Покровския улицы по Яузские ворота и по Васильевскому лужку для береженья от огня и ото всякого воровства; а с ним и с подьячим, указал Государь быть в объезде, для береженья пяти человекам решеточным прикащикам, да со всяких людей, с 10 дворов по человеку с рогатины, и с топоры, и с водоливными трубами. И Ивану и подьячему взяти на Земском дворе по прежнему Государеву Указу решеточных прикащиков пять человек и велеть им быть с собою, и ездить в своем объезде по всем улицам и по переулкам, в день и в ночь, беспрестанно».



И хотя в указе не говорится прямо о личных задержаниях в порядке предупредительных полицейских арестов, нет никаких сомнений, что они производились, поскольку без них выполнение поставленных верховной властью задач было бы просто невозможно.

Таким образом, в Московском государстве полицейский арест в понимании, прежде всего, личного задержания лица получает определенное правовое развитие, хотя сам термин «полицейский арест» еще не сложился. Упоминания о необходимости «имать», «ловить», «хватать», «вкинуть в тюрьму» разбойников и татей появляются в правовых актах эпохи судебныхников 1497 и 1550 гг., Соборном уложении 1649 г. [12] и других законах рассматриваемого периода. К середине XVI в. выделяется должностное лицо (пристав), которое в общем случае должно задерживать нарушителей. Арест в нормах законодательства этого периода имеет, прежде всего, предупредительный характер.

### Литература и источники

1. Татищев В.Н. История Российская. М., 2001. Т. 7. С. 311
2. Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедицею Академии наук. СПб., 1836. Т.3. Ч. II. № 495.
3. Адаменко И.Е. К вопросу о духе российского народа как компоненте уголовно-процессуальной деятельности // Право и практика. 2013. №2.
4. Судебник 1497 г. // Памятники русского права. Вып. 3. М., 1955.
5. Судебник 1550 г. // Российское законодательство X-XX веков. Т.2. М., 1985. С.50.
6. Комментарий к Судебнику 1550 года // Российское законодательство X-XX веков. Т.2. М., 1985. С.146.
7. Указ о татевных делах 1555 г. // Памятники русского права. Вып. 4. М., 1959. С. 360.
8. Соборное уложение 1649 г. Тексты и комментарии / Под ред. А.Г. Манькова. М., 1990.
9. Новомбергский Н. Слово и дело государевы. Процессы до издания Уложения Алексея Михайловича. 1649г. М., 1911. Т. 1. С. 12, 48; Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедицею Академии наук. СПб., 1836. Т.3. С. 396.
10. Чтения в Обществе истории и древностей российских при Московском университете. Кн.2 М., 1887. С.94.
11. Наказ о градском благочинии от 6 апреля 1649 г. // ПСЗ-1. Т.1. № 6.
12. Рассказов Л.П., Упоров И.В. «Дабы суд был во всяких делах всем равна» (Соборному уложению – 350 лет) // Юридический вестник. 1999. №22.

---

**УПОРОВ ИВАН ВЛАДИМИРОВИЧ** – доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор Краснодарского университета МВД России. Краснодар (uporov@list.ru)

УДК 343.1(019):343.26(1945-1953)

**ПЕРЛИК М.И.  
РЕПРЕССИВНАЯ ПОЛИТИКА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА  
В ОТНОШЕНИИ ЗАКЛЮЧЕННЫХ ИСПРАВИТЕЛЬНО-ТРУДОВЫХ  
ЛАГЕРЕЙ И РОЛЬ МВД СССР В ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ  
В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ**

**Ключевые слова:** советское государство, репрессии, послевоенное время, исправительно-трудовые лагеря, экономика, инструкция, законность.

В статье рассматриваются особенности репрессивной политики советского государства в послевоенные годы (1945-1953 гг.) и ее проявление применительно к исправительно-трудовым лагерям. В этой связи особое внимание уделяется МВД СССР, для которого после реорганизации в 1946 г. основной функцией стало исполнение уголовных наказаний в местах лишения свободы и использование дешевого труда заключенных в целях развития экономики. В работе анализируются акты о создании особых ИТЛ, условиях содержания в них заключенных и другие документы. Обоснован вывод о том, что положение в исправительно-трудовых лагерях логически вытекало не только из собственно карательной политики государства, но из его изначальной общей стратегической направленности развития, связанной с уничтожением вообще прежнего «эксплуататорского» государства.

**PERLIK, M.I.  
REPRESSIVE SOVIET POLICY  
AGAINST PRISONERS WORKHOUSE AND SIGNIFICANCE USSR  
INTERIOR MINISTRY IN ITS IMPLEMENTATION  
IN THE POSTWAR YEARS**

**Keywords:** Soviet state repression, postwar VRE-name, forced labor camps, the economy, the instruction, the legality

The article discusses the features of the repressive policies of the Soviet state in the post-war years (1945-1953) and its implication in relation to forced labor camps. In this regard, particular attention is paid to the Ministry of Interior of the USSR, for which after the reorganization in 1946, the main function was the execution of criminal punishment in prisons and the use of cheap labor of prisoners for the purpose of economic development. The paper analyzes the acts of creation of special labor camp, detention conditions of prisoners and other documents. The conclusion

that the situation in the labor camps logically follows not only from the actual penal policy of the state, but from its original overall strategic direction of development associated with the destruction of all former "exploitative" of the state.

После окончания Великой Отечественной войны в СССР реорганизация основных государственных структур, которые имели важнейшее значение в репрессивном механизме, а именно органов внутренних дел и органов государственной безопасности. Так, в 1946 г. НКВД СССР был разделен на два ведомства - МВД СССР и МГБ СССР (с одновременным изменением наименований народных комиссариатов на министерства). В результате этой реорганизации ведущую роль в блоке силовых структур стало играть МГБ СССР, в состав которого стали включать шаг за шагом подразделения МВД СССР, включая передачу в МГБ СССР милиции (обратный перевод милиции в МВД СССР будет осуществлен только в 1953 г. после смерти И. Сталина). А некогда мощное МВД СССР превратилось, по существу, в ведомство принудительной экономики, которое организовывало на тысячах стройках и объектах отдаленных местностей труд миллионов заключенных и ссыльных.

При этом в обновленном МВД СССР выделялись три основных функциональных направления: исполнение наказания в виде лишения свободы в ИТЛ и колониях, ссылки, высылки, принудительных работ; пожарная и вневедомственная охрана, а также экономическая деятельность. Совершенно очевидно, что последнее направление являлось приоритетным, о чем свидетельствует большое количество экономически специализированных подразделений: Главное управление лагерей лесной промышленности; Главное управление лагерей горно-металлургической промышленности; Главное управление лагерей по шоссейному и дорожному строительству; Геологическое управление; Енисейстрой; Главслюда; Главасбест; Гидропроект; Главгидроволгобалстрой; Средазгидрострой; Сталинградгидрострой; Куйбышевгидрострой; Дальстрой; Отдел перевозов; Главный арбитраж и др.) [1]. Судя по объемам производимой продукции, МВД СССР находилось в числе передовых в СССР, несмотря на то, что по сути своей это ведомство не должно было заниматься экономической деятельностью. Однако специфика советского МВД СССР оказалась именно такой. При таком подходе, когда в начале 1950-х гг. из МВД СССР уже мало что оставалось, связанное с наличием вооруженных подразделений и проведением оперативной деятельности (за исключением ГУЛАГа, где такая деятельность велась), оно перестало играть роль важнейшего механизма в обеспечении политических репрессий послевоенного периода.

При таком положении МВД СССР получало в свое ведение, можно сказать, уже «готовых» преступников, следствие по которым вело МГБ СССР, и исполняло назначенные им наказания. И именно в этом смысле (обеспечение режима в лагерях и колониях, вовлечение заключенных к обязательным работам и др.) МВД СССР продолжало оставаться репрессивным органом. При этом, поскольку сразу после войны имело место в целом некоторое ослабление

карательной политики (прежде всего речь идет о масштабах репрессий), то уменьшалась и численность заключенных, содержащихся в ИТЛ и колониях.

В частности, в 1946 г. этим ведомством была издана директива «Об освобождении из исправительно-трудовых лагерей и колоний НКВД лиц, осужденных особым совещанием при НКВД СССР на срок до окончания войны» [2]. Согласно этому акту освобождаемым разрешалось, в частности, свободное проживание на территории СССР, за исключением режимных местностей. В справках, которые выдавались этим лицам, указывалось, что они попадают под действие Положения о паспортах [3]. Однако несколько позже в СССР вновь были подняты новые волны репрессий. Выросло и число осуждаемых к отбыванию наказания в ИТЛ.

21 февраля 1948 г. было принято Постановление Совета Министров СССР, а затем (16 марта 1948 г.) в его развитие был издан совместный приказ министра госбезопасности СССР, министра внутренних дел СССР и генерального прокурора СССР «Об организации особых лагерей и тюрем МВД для содержания особо опасных преступников и о направлении последних после отбытия наказания в ссылку на поселение под надзор органов МГБ» [4]. Этим актом предусматривалось в восьмимесячный срок осужденных к лишению свободы «шпионов, диверсантов, террористов, троцкистов, монархистов, националистов, белоэмигрантов, правых, меньшевиков, эсеров, участников других антисоветских организаций и групп и лиц, которые представляют опасность по своим антисоветским связям и вражеской деятельности, перевести из общих ИТЛ и тюрем в организуемые МВД лагеря – в районе Караганды, в Темниках Мордовской АССР, в районе Колымы на Дальнем Севере и в Норильске, в Коми АССР, и особые тюрьмы – в городах Владимире, Александровске и Верхне-Уральске» [5].

Здесь же заметим, что в 1948 г. изданный еще в годы войны указ от 22 апреля 1943 г. о каторжных работах для изменников Родины формально был отменен. Однако для тех, кто уже был осужден к каторжным работам, наименование «каторжанин» не отменялось [6]. В общей сложности было создано одиннадцать лагерей и три тюрьмы, а общая численность содержащихся там заключенных доходила до двухсот тысяч человек [7]. В частности, в Особом лагере № 6 (Речлаг в Воркуте) на 1 января 1949 г. находилось 6774 заключенных, из них 4043 каторжан [8]. Но к концу того же года число заключенных, по мере исполнения приказа, возросло до 24718 человек, в том числе каторжан выросло до 10771 человек [9].

Заключенные, содержащиеся в особых ИТЛ, равно как и заключенные за другие преступления, использовались в качестве дешевой рабочей силы на строительстве и в ходе последующей эксплуатации множества промышленных объектов. В совокупности, их численность позволяют утверждать, что, в целом, экономика ГУЛАГа ненамного уступала ведущим хозяйственным ведомствам страны. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что создание особых ИТЛ отражало внутреннюю политику государства, направленную на ужесточение мер к «классовым врагам». По сути, это было продолжение

прежней довоенной репрессивной политики, проведению которой помешала Великая Отечественная война. Это, в свою очередь, свидетельствует, о внутреннем политическом напряжении советского общества [10].

В соответствии с этой политикой принимались нормативные акты, регулировавшие различные вопросы исполнения наказания в виде лишения свободы. При этом в отношении некоторых категорий заключенных они имели секретный характер.

Наиболее заметным актом являлась Инструкция о режиме содержания, трудовом использовании и охране заключенных в особых лагерях Министерства внутренних дел СССР 1951 г., которая была утверждена МВД СССР [11]. В Инструкции указывалось, что особые лагеря входили в систему ГУЛАГа и являлись местами заключения, предназначенными для содержания осужденных к лишению свободы шпионов, диверсантов, террористов, троцкистов, правых, эсеров, меньшевиков, анархистов, националистов, белоэмигрантов, участников других антисоветских организаций и групп и лиц, представляющих опасность по своим антисоветским связям и вражеской деятельности. Предписывалось, в частности, что «в особых лагерях устанавливается строгий режим содержания, призванный обеспечить надежную изоляцию, исключая возможности для установления нелегальных связей с волей и совершения побегов со стороны особо опасных государственных преступников». Кроме того, указывалось, что заключенные в особых ИТЛ не пользуются правом на сокращение сроков наказания и получение других льгот и их должны были трудоустраивать на тяжелых физических работах [12].

Мы полагаем, что эта инструкция отражает последнюю волну репрессий после окончания войны и закончилась, как известно, процессом по «делу врачей» (процесс не завершился ввиду смерти Сталина). Подчеркнем, что этот и подобный ему акты принимались при формально действующем ИТК РСФСР 1933 г., где устанавливалась система исправительно-трудовых учреждений, в которой не было особых ИТЛ, что свидетельствует о грубом нарушении принципа законности [13].

По мнению С.И. Кузьмина, принимавшиеся НКВД-МВД СССР нормативные акты зачастую значительно ужесточали режим содержания осужденных в ИТЛ. Причем, «искривления» имевшейся исправительно-трудовой практики, когда повсеместно нарушалась законность, привели к тому, что исправительно-трудовые лагеря во многом возродили реликтовые пенитенциарные формы [14], дискредитировали социализм, исказили представления о роли уголовного наказания, подорвали авторитет государственных мер воздействия на людей, совершивших преступления, способствовали росту преступности, формированию преступного мира [15].

В литературе приводится немало примеров нарушения законности в ИТЛ и колониях послевоенного периода. Довольно подробно они описаны А.И. Солженицыным его известной книге о ГУЛАГе [16]. Можно привести немало свидетельств и других бывших заключенных о жестокости в лагерях. Так, З. Габайдулин, описывая свое пребывание в ИТЛ Красноярского края в 1949 г.,

писал о том, что «в зоне был страшный произвол со стороны лагерной администрации: заключенных сильно избивали, спали на голых нарах, на ночь бараки замыкали, кормили очень плохо. Люди умирали от истощения. На работу водили далеко. Труд был каторжный» [17].

Несколько иной подход у М.Г. Деткова, который считает, что в основе деятельности исправительно-трудовых лагерей в качестве главного выступала экономика. Это требовало получение как можно большей отдачи от использования труда заключенных с минимальными материальными затратами на их содержание. Причем этот автор приводит много конкретных данных, свидетельствующих о фискальных целях государства в отношении заключенных, содержащихся в ИТЛ [18]. Он также указывает, что, в силу диалектической связи и взаимозависимости уголовной и исправительно-трудовой политики, принципы уголовной политики, носившей явный уголовно-политический репрессивный характер, с неизбежностью воспринимаются в местах лишения свободы. Следовательно, произвол и беззаконие в пенитенциарной сфере, в свою очередь, были закономерным продолжением общегосударственной карательной политики [19].

Подобный подход отмечается также в работах Н.А. Стручкова [20], И.В. Упорова [21]. На наш взгляд, положение в исправительно-трудовых лагерях логически вытекало не только из собственно карательной политики государства, но из изначальной общей стратегической направленности развития советского государства, связанной с уничтожением вообще прежнего «эксплуататорского» государства. Это и выражалось в репрессиях в отношении противников советской власти в виде изоляции в исправительно-трудовых лагерях, в которых усиленная репрессивная политика в послевоенные годы продолжалась до марта 1953 г., то есть до смерти И. Сталина.

### **Литература и источники**

1. Лубянка. Органы ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. Документы / Сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров. М.: Росспэн, 2003. С. 108-110.
2. Смыкалин А.С. Колонии и тюрьмы в Советской России. Екатеринбург, 1997. С.171.
3. Там же. С.171.
4. ГАРФ. Ф. 9414. Оп.1а. Д.267. Л.79-82.
5. ГАРФ. Ф. 9414. Оп.1а. Д.267. Л.79.
6. Маркова Е.В., Волков В.А., Родной А.Н., Ясный В.К. Ученые – узники печорских лагерей ГУЛАГа // Новая и новейшая история. 1998. № 1. С. 33.
7. Некрасов В.Ф. Тринадцать «железных» наркомов. М., 1995. С.270; Смыкалин А.С. Указ. работа. С.177 и др.
8. ГАРФ. Ф. 9414. Оп.1. Д.346. Л.40, 191.
9. ГАРФ. Ф. 9414. Оп.1. Д.346. Л. 191.

10. Хачемизова Е.Х. Общество и власть в 30-е-40-е гг. XX века: политика репрессий (на материалах Краснодарского края). Дисс. ... канд. ист. наук. Майкоп, 2004.
11. Архив ИАЦ ГУ МВД РФ по Краснодарскому краю. Д. 205. С. 312-313.
12. Там же. Д. 205. С. 313.
13. Упоров И.В. Исторический опыт формирования и реализации пенитенциарной политики в России XVIII-XX вв. Дисс. ... докт. ист. наук. Краснодар, 2001. С. 418.
14. См.: Нефедовская Е.В. К вопросу о значении каторги и ссылки в российской жизни XIX – начала XX вв. // Современная научная мысль. 2013. №3. С.40-48.
15. Кузьмин С.И. Деятельность исправительно-трудовых учреждений (1936–1960 гг.). М., 1989. С. 11.
16. Солженицын А.И. Архипелаг ГУЛАГ. М., 1991. С. 428.
17. Габайдулин З. Я вам должен сказать... // Воля. 1993. № 1. С.7.
18. Детков М.Г. Содержание карательной политики советского государства и ее реализация при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы в тридцатые-пятидесятые годы. Домодедово, 1992. С. 20, 31, 94 и др.
19. Там же. С. 20-21.
20. Стручков Н.А. Нужна новая концепция исполнения наказаний // Правовые и организационные основы исполнения уголовных наказаний. М., 1991. С. 22.
21. Упоров И.В. Государственная политика СССР по борьбе с бандитизмом на бывших в оккупации советских территориях (1943-1953 гг.). М., 2015; Упоров И.В., Лебедева А.Н. Регулирование института наказания в виде лишения свободы в послевоенном уголовном исправительно-трудовом законодательстве, особенности его реализации в 1960-е гг. // Общество и право. 2004. №4(6). С.77-83; и др.

---

**ПЕРЛИК МАКСИМ ИГОРЕВИЧ** – адъюнкт Краснодарского университета МВД России (maxkrd2014@mail.ru)

**PERLIK MAXIM I.** - Associate Krasnodar University Russian Interior Ministry

---

УДК 347.711

**ВЯЗОВСКАЯ Т.Н.**  
**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**  
**ДОГОВОРА ФРАНЧАЙЗИНГА**

**Ключевые слова:** гражданское право, обязательственное право, договор, договор коммерческой концессии, франчайзинг, малое предпринимательство.

В статье проведен анализ современного правового регулирования договора коммерческой концессии, выявлены проблемы правового регулирования договора коммерческой концессии и сделаны предложения по совершенствованию данного института гражданского права России. Показано,

что франчайзинг является эффективным способом развития малого предпринимательства во всем мире. Однако при этом большинство крупных компаний франчайзеров получили свое развитие на рынке еще в середине двадцатого века, а потому всего 10 компаний занимают 27 % мирового рынка франчайзинга. Обоснован вывод о том, что франчайзинг для России является одним из механизмов, дающих возможность объединить положительные черты малого и крупного предпринимательства и развивать как малый, так и крупный бизнес.

**VYAZOVSKAYA, T.N.**  
**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION**  
**OF FRANCHISING AGREEMENT**

**Keywords:** civil law, obligation law, the contract, the contract of commercial concession, franchising, small business.

The article analyzes the current legal regulation of the agreement of commercial concession, the identified problems of legal regulation of the agreement of commercial concession and made suggestions for improving the Institute of civil law of Russia. It is shown that franchising is an effective way for small businesses worldwide. However, most large companies franchisors have been developed on the market in the mid-twentieth century, and because only 10 companies hold 27% of the world of franchising. The conclusion is that franchising in Russia is one of the mechanisms that make it possible to combine the positive features of small and large businesses, and develop both small and large businesses.

В настоящее время франчайзинг является эффективным способом развития малого предпринимательства во всем мире. Это доказывается тем, что значительное число субъектов малого предпринимательства связывают получение своих доходов с применением договора коммерческой концессии (франчайзинга). Это вызвано тем, что франчайзинг несет в себе множество положительных моментов для предпринимателей, таких как:

1) возможность использования успешной бизнес-технологии с предоставлением франчайзером исчерпывающей информации и консультаций по открытию и ведению бизнеса;

2) использование приобретателем франшизы налаженной системы снабжения;

3) минимальные затраты на рекламу и маркетинг, за счет использования узнаваемого бренда и репутации компании;

4) владелец франшизы может выступить гарантом при получении франчайзи кредита, что влияет на увеличение шанса на получение кредита;

5) низкий входной барьер для малого предпринимателя;

6) малый предприниматель получает от франчайзера исчерпывающую информацию о рынке на котором он собирается вести свой бизнес.



Анализ тенденции развития мирового и российского рынка франчайзинга показывает, что данный вид предпринимательской деятельности успешно модернизируется.

Исходя из данных, полученных с официального сайта Международной ассоциации франчайзинга, в мире, на сегодняшний день, существует более 850 000 компаний открытых с помощью франчайзинга. Большинство крупных компаний, использующих франшизу, являются американскими частными компаниями, а среди европейских стран лидирующие позиции по распространению франчайзинга занимает Франция с 1037 франчайзеров, и Германия с 910 франчайзинговыми сетями.

На наш взгляд, необходимо отметить лидирующие компании занимающиеся предпринимательской деятельностью с помощью франчайзинга и получившие развитие по всему миру. К ним относятся:

1) 7-Eleven – Американская компания, созданная в 1927 году, включающая в себя 47298 точек розничной торговли в 18-ти странах мира

2) Subway – Американская компания, созданная в 1965 году, включающая в себя 40042 ресторана быстрого питания в 113-ти странах мира

3) McDonald's - Американская компания, созданная в 1955 году, включающая в себя 33427 ресторанов быстрого питания в 118-ти странах мира

4) Kumon Inst. Of Education Co. Ltd.- Японская компания, созданная в 1954 году, включающая в себя 25431 центр по обучению математике и чтению в 47 странах мира

5) KFC - Американская компания, созданная в 1930 году, включающая в себя 22000 ресторанов быстрого питания в 110-ти странах мира

6) Spar – Нидерландская компания, созданная в 1932 году, включающая в себя 12600 магазинов-супермаркетов в 34-ех странах мира

7) Europcar - Французская компания по прокату автомобилей, созданная в 1949 году, включающая в себя 13000 пунктов проката в 143 странах мира.

8) Pizza Hut – Американская компания, созданная в 1958 году, включающая в себя 12 700 ресторанов в 100 странах мира

9) Burger King - Американская компания, созданная в 1954 году, владеющая 12 000 ресторанов быстрого питания в 76-ти странах мира

10) Mexx – Нидерландская компания, созданная в 1980 году, включающая в себя 11600 точек по продаже одежды, аксессуаров, парфюмерии и товаров для дома в 65-ти странах мира

Таким образом, следует сделать вывод о том, что большинство крупных компаний франчайзеров получили свое развитие на рынке еще в середине двадцатого века, что позволило им занять лидирующие позиции на франчайзинговом рынке в настоящее время.

Проведя подсчеты, мы выяснили, что из 850000 заведений, открытых франчайзи, более чем 230098 входят в франчайзинговые системы этих 10 крупнейших компаний. Следовательно, можно сказать, что эти 10 компаний занимают 27 % рынка франчайзинга.

Стоит отметить, что 8 из 10 представленных компаний имеют свои заведения на территории России, и несколько - на территории Чувашской Республики. Так, например, в Чебоксарах имеется 2 ресторана быстрого питания «McDonald's».

Согласно официальным данным каталога франшиз, который существует в открытом доступе на официальном сайте Российской Ассоциации Франчайзинга и анализу компаний франчайзеров, на сегодняшний день в России существует около 1045 компаний, использующих технологию франчайзинга для развития, расширения и укрупнения собственного бизнеса, тогда как в 2007 их было всего около 500.

Необходимо отметить, что более чем 60% франчайзеров, присутствующих на российском рынке, - российские компании, а остальные - иностранные. Что касается рынка франчайзи, то, по нашим подсчетам, на 2013 год в России существовало до 40000 франчайзи. Исследование структуры франчайзингового рынка по сферам бизнеса говорит о том, что преобладающей сферой его приложения является сфера розничной торговли (в 2013 году ее размер составлял порядка 55-57 %), а наименее развитой сферой являлась производственная. Ее размер в 2013 году составлял порядка 3-5 %. Сфера услуг на рынке франчайзинга в 2013 году занимала приблизительно до 23-25 % рынка. Сфера общественного питания отвоевала примерно 15-17 % рынка

Из сказанного выше следует, что франчайзинг является эффективным способом создания и развития малого бизнеса. В настоящее время существует тенденция к росту франчайзинговых отношений на российском франчайзинговом рынке. Это обусловлено следующими факторами:

- увеличение информативности предпринимательской среды, благодаря чему предприниматель чаще начинает пользоваться выгодами применения франчайзинга;
- осознание крупными компаниями преимуществ развития франчайзинга в регионах Российской Федерации, в связи с чем, они чаще начинают применять данную технологию ведения бизнеса;
- увеличивается количество крупных торговых центров (например, таких как «Мадагаскар», «МТВ центр», «Каскад» в Чувашской Республике);
- рост интереса бизнесменов к диверсификации бизнеса путем франчайзинга и т.д.

Таким образом, франчайзинг для России является одним из механизмов, дающих возможность объединить положительные черты малого и крупного предпринимательства и развивать как малый, так и крупный бизнес.

Законодательное закрепление понятия договора франчайзинга на территории Российской Федерации появилось относительно недавно. Так, согласно ст. 1027 ГК РФ, по договору коммерческой концессии (франчайзинга) одна сторона (правообладатель) обязуется предоставить другой стороне (пользователю) за вознаграждение на срок или без указания срока право использовать в предпринимательской деятельности пользователя комплекс принадлежащих правообладателю исключительных прав, включающий право

на товарный знак, знак обслуживания, а также права на другие предусмотренные договором объекты исключительных прав, в частности на коммерческое обозначение, секрет производства (ноу-хау).

Договор коммерческой концессии относится к обязательствам, направленным на передачу исключительных прав во временное пользование. В договоре коммерческой концессии можно обнаружить элементы лицензионного договора, договора об оказании услуг и других договоров. Однако он не относится к числу смешанных договоров (п. 3 ст. 421 ГК РФ) и выделен в самостоятельный тип договора (гл. 54 ГК РФ).

Договор коммерческой концессии является консенсуальным, возмездным, двусторонне-обязывающим.

Но имеются недостатки правового регулирования договора коммерческой концессии, выявление которых привело к выработке рекомендаций по совершенствованию договора франчайзинга в законодательстве Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 1028 ГК РФ, договор коммерческой концессии подлежит государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти по интеллектуальной собственности (Роспатент). Стороны в отношениях с третьими лицами не могут ссылаться на договор, не зарегистрированный в установленном законом порядке, когда изменения к договору коммерческой концессии должны быть первоначально зарегистрированы в Роспатенте. Согласно п. 2 ст. 1036 ГК РФ стороны договора в отношениях с третьими лицами могут ссылаться на его изменения, если такие третьи лица знали или должны были знать о внесённых в договор изменениях. Однако это положение не будет действовать, если изменения к договору были признаны ничтожными из – за отсутствия регистрации в Роспатенте. Следовательно, регистрации подлежит каждое изменение к договору в тех органах власти, в которых был зарегистрирован первоначальный договор.

Аналогичная проблема возникает и при толковании положений законодательства о досрочном расторжении договора (п. 2 ст. 1037 ГК РФ). Закон не предусматривает каких – либо правовых последствий, но отсылает к процедуре регистрации. В целях внесения правовой определенности было бы предпочтительным установить в качестве императивного правового последствия положение о недействительности указанного расторжения в случае отсутствия его регистрации. Согласно п. 1 ст. 1027 ГК РФ договор коммерческой концессии может заключаться на неопределённый срок, в этом случае каждая из сторон по договору вправе отказаться от исполнения договора, уведомив об этом другую сторону за шесть месяцев (п. 1 ст. 1037 ГК РФ).

Если договор коммерческой концессии заключен на неопределенный срок, каждая из сторон по договору вправе отказаться от исполнения договора, уведомив об этом другую сторону за шесть месяцев (п. 1 ст. 1037 ГК РФ) [2]. Из формулировки ст. 1037 ГК РФ следует, что срок, отведенный для уведомления другой стороны, не подлежит сокращению, однако может быть увеличен. Как

правило, этот срок рекомендуется увеличить, так как времени, предусмотренного законодательством, может не хватить для соблюдения интересов обеих сторон по договору. Поскольку обе стороны в период договорных отношений несут значительные расходы, связанные с различными инвестициями, потеря производственной основы для пользователя, равно как и потеря делового партнёра для правообладателя с уведомлением того за шесть месяцев, на данном этапе может стать существенной проблемой [4].

Спорным является вопрос, могут ли быть установлены различные сроки для уведомления о расторжении договора для пользователей и правообладателей соответственно. Против этого говорит только то обстоятельство, что п. 1 ст. 1037 ГК РФ адресован сторонам договора коммерческой концессии в общем, без разграничения между правообладателем и пользователем. Не существует, однако, чёткого запрета на установление различных сроков, в особенности в отношении пользователя, как это часто предусматривает законодательство для обеспечения интересов менее защищенной стороны. С учетом того, что, согласно п. 4 ст. 421 ГК РФ, диспозитивные нормы допускают согласование отличных друг от друга условий, установление разных сроков для уведомления о расторжении договора для пользователей и правообладателей допустимо. На сегодняшний день судебная практика ещё не до конца прояснила этот вопрос.

Согласно п. 3 ст. 1037 ГК РФ договор коммерческой концессии прекращает свое действие в случае прекращения права на товарный знак, знак обслуживания или на коммерческое обозначение, предоставленных пользователю, хотя передача права на использование коммерческого обозначения не является существенным условием. В связи с этим возникает вопрос, должны ли новые права быть предоставлены уже к моменту прекращения первоначальных прав или же замена может произойти позднее. Из формулировки можно понять, что замена прав может состояться позднее и действие договора будет восстановлено с обратной силой. Против такой интерпретации свидетельствует тот факт, что замена прав несёт в себе изменение договора, а прекращение договора в соответствии с законодательством является досрочным прекращением договора коммерческой концессии. В обоих случаях необходима регистрация в Роспатенте. Если договор не будет зарегистрирован, поскольку стороны всё ещё обсуждают вопрос замены прекративших своё существование прав, в худшем случае договор коммерческой концессии будет считаться ничтожным на основании п. 2 ст. 1028 ГК РФ. В этой ситуации даже срочно принятое сторонами решение о замене прекращённого права аналогичными новым не в состоянии будет что – либо изменить, так что замена в смысле п. 3 ст. 1037 ГК РФ должна быть произведена не позднее прекращения первоначального договора.

В этом контексте неясным остается соотношение ст. 1037 и ст. 1039 ГК РФ. Согласно ст. 1039 ГК РФ договор коммерческой концессии не прекращается в случае изменения правообладателем своего коммерческого обозначения.

Договор коммерческой концессии с таким изменением продолжает действовать, если пользователь не потребует расторжения договора и возмещения убытков. В случае сохранения действия договора пользователь вправе потребовать соразмерного уменьшения причитающегося правообладателю вознаграждения (ст. 1039 ГК РФ). Определённости нет в вопросе, касаются ли положения обеих статей изменений коммерческого обозначения, так как в п. 3 ст. 1037 ГК РФ речь идет о «замене...аналогичных прав». Однако это не означает, что коммерческое обозначение может быть заменено правами на патент, товарный знак или иными исключительными правами. Это противоречит п. 1 ст. 1027 ГК РФ, определяющему передачу права пользования коммерческим обозначением в качестве существенного условия договора коммерческой концессии [3].

Следует также учитывать, что изменение коммерческого обозначения не влияет на действительность договора коммерческой концессии, а даже, напротив, может обеспечить его существование. Однако пользователь в любом случае вправе потребовать расторжения договора и возмещения убытков или уменьшения вознаграждения. Такое правило предположительно должно было служить защитой пользователя от внезапной замены наименования франчайзинговой сети, поскольку такая замена может быть не только связана с расходами, но и при определённых условиях негативно влиять на положение франчайзинговой сети на рынке. Против этого, однако, можно возразить, что замена фирменного наименования обычно проводится только в целях улучшения положения на рынке: например, для того, чтобы избавиться от прежнего, несовременного имиджа и т. д. такое положение закона ставит под угрозу проведение подобного рода мероприятий, ибо правообладателю грозит обязанность возместить убытки или даже потеря пользователя.

В случае банкротства одной из сторон по договору действие договора коммерческой концессии прекращается согласно п. 4 ст. 1037 ГК РФ.

После истечения срока действия договора коммерческой концессии согласно п. 1 ст. 1035 ГК РФ пользователь имеет право потребовать заключения нового договора на прежних условиях. В большинстве случаев обойти эти правила защиты пользователя не трудно, так как правообладатель обязан предлагать пользователю заключить новый договор коммерческой концессии, только если территория действия нового договора остаётся неизменной. Для того чтобы избежать обязанности заключить договор, достаточно в первом договоре ограничить пространство действия договора конкретным местом. В случае неудовлетворительного сотрудничества с пользователем территорией действия нового договора может стать соседнее здание, а проблема требования заключения договора со стороны пользователя отпадает сама собой.

В договоре коммерческой концессии может быть указано, на какой территории разрешено использование передаваемых пользователю исключительных прав правообладателя (п. 2 ст. 1027 ГК РФ). Согласно закону данное условие не является обязательным, однако оно в высшей степени желательно: поскольку передаче подлежат исключительные права

правообладателя, отсутствие чётких территориальных границ действия договора коммерческой концессии может привести к приобретению пользователем права использования исключительных прав правообладателя по всему миру, если только на сами исключительные права правообладателя не распространяются какие – либо территориальные ограничения.

В законе закреплено требование четко определить функциональные рамки договора коммерческой концессии. Причём простого указания области деятельности пользователя, например, в форме преамбулы, недостаточно, поскольку согласно п. ст. 1027 ГК РФ необходимо установить минимальный и (или) максимальный объём использования комплекса исключительных прав. Вопрос о том, когда данное требование считается выполненным, будет решаться уже судебной практикой [4].

Существенным условием договора коммерческой концессии является условие о вознаграждении правообладателя (п. 1 ст. 1027 ГК РФ). Если не принимать во внимание собственно договоры франшизы (в западном понимании), в основе которых лежит принцип возмездности, это правило обуславливает то, что предоставление права использования комплекса права в рамках других разновидностей договора коммерческой концессии не может быть безвозмездным [3]. В особенности это актуально для договоров заключаемых между аффилированными лицами. С гражданско-правовой точки зрения достаточно будет символического лицензионного платежа. Вопрос о том, приемлем ли данный платеж с точки зрения налогового права в качестве альтернативы, не вызывающей при определённых условиях подозрений в уклонении от уплаты налогов, до настоящего момента пока не прояснён. Интерес представляет передача исключительных прав в пользу юридического лица, зарегистрированного на территории с льготным налоговым режимом [2]. В случае с символическим платежом правообладатель не имеет высоких доходов, что соответственно уменьшает налоговое бремя, тогда как (дочернее) предприятие с льготными налоговыми условиями и отсутствием лицензионных платежей может максимально увеличить свою прибыль.

Форму выплаты вознаграждения стороны определяют самостоятельно. В любом случае условие о вознаграждении должно однозначно регламентировать вопросы о размере, сроках осуществления, условиях выплаты и получателе, иначе их отсутствие может повредить реализации требования.

### **Литература и источники**

1. Вязовская Т.Н. Гражданско-правовая природа залоговых отношений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Кубанский государственный аграрный университет. Краснодар, 2004.
2. Нуралиев Б.Г., Пуцин В.С., Салимов А.Р. Поддержка развития франчайзинга в России // Закон. 2011. № 12. С. 127.
3. Суханов Е.А. Гражданское право. В 4 т. Т.4: Обязательственное право. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 37- 39.

4. Табастаева Ю.В. Франчайзинг в России: правовое регулирование и актуальная судебная практика // Хозяйство и право. 2008. № 7. С. 28-30.

5. Абесалашвили М.З., Эртель А.Г. Внутрикorporативный договор и его отличие от гражданско-правового договора // Современная научная мысль. 2012. №1. С.70-77.

---

**ВЯЗОВСКАЯ ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА** – доктор исторических наук, заведующая кафедрой частного права Чебоксарского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации (g197412@yandex.ru).

**VYAZOVSKAYA, TATYANA N.** - doctor of historical sciences, head of the department of private law of Cheboksary cooperative institute (branch) of «The Russian university of cooperation» (g197412@yandex.ru)

---

УДК 343.1(019):342.25(1917-1991)

**ВЛАСЕНКО Е.Е.**  
**КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОЙ  
ВЛАСТИ В ИСТОРИИ РОССИИ (1917 - 1991 ГГ.)**

**Ключевые слова:** конституция, конституционный закон, местное самоуправление, муниципальная власть, органы местного самоуправления, община, местные Советы.

В статье автор проводит анализ эволюции конституционных норм института муниципальной власти в истории России, охватывающей период 1917-1991 годы. Показаны моменты преемственности и новации в сфере местного самоуправления. Сделан вывод о том, что, если и вести речь о принципиальных отличиях местных Советов от современного местного самоуправления, то следует назвать лишь одно такое различие, а именно отсутствие властно-административной вертикали – сейчас решение местного самоуправления, принятое в рамках своих полномочиях и в соответствии с законом, не может отменить никто; ранее решения местных Советов могли быть отменены вышестоящими Советами и вышестоящими исполнительными органами власти в административном порядке. Вот это действительно революционное изменение. И именно оно, очевидно, задало эйфорическую волну начала 1990-х гг., круги от которой не стихли до сих пор.

**VLASENKO, E.E.**  
**CONSTITUTIONAL RECOGNITION OF LOCAL INSTITUTE  
GOVERNMENT IN THE HISTORY OF RUSSIA (1917 - 1991)**

**Keywords:** constitution, constitutional law, local self-government, municipal government, local government, community, local councils.

In the article the author analyses the evolution of the constitutional norms of the Institute of municipal authorities in the history of Russia covers the period 1917-1991. Showing moments of continuity and innovation in the field of local government. It is concluded that, if we talk about the fundamental differences between the local Soviets of modern local government, it should be called only one such distinction, namely the lack of power-administrative hierarchy - now the local government decision taken in the framework of its powers and in accordance by law, can not cancel one; earlier decisions of local councils could be lifted higher and higher Councils executive authorities in the administrative procedure. This is really a revolutionary change. And that it is obviously defined by the euphoric wave of the early 1990's., From which the following is still not subsided.

В советском государстве с самого начала его функционирования в 1917г. и практически до распада в 1991 г. главенствовала (точнее, была по сути единственной) «государственная» теория местного самоуправления, за исключением непродолжительных периодов, когда больше внимания уделялось самоуправлению как общественной власти. Это означало, что формально органы местного управления входили в систему государственной власти, составляя вертикаль снизу доверху. Следует признать, что советская власть с самого начала придавала большое значение вопросам организации местного управления. Уже в Обращении II Всероссийский съезд Советов 25 октября (7 ноября) 1917г. «Рабочим, солдатам и крестьянам!» указывалось, что «вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок» [1, с. 9]. 19 декабря 1917 г. за подписью В. И. Ленина вышел декрет «Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению» с задачей объединить деятельность всех городских и земских учреждений [2, с. 84]. Затем последовало обращение НКВД ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов под названием «Об организации местного самоуправления» [3, с. 179], в котором Советы призывались смелее брать в свои руки решение местных вопросов.

В этом документе указывалось, что «все прежние органы местного управления, областные, губернские и уездные комиссары, комитеты общественных организаций, волостные правления и пр., должны быть заменены соответственно областными, губернскими и уездными, районными и волостные советами р., с., кр. и батрацких депутатов. Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций, вплоть до самой мелкой, вполне автономна в вопросах местного характера, но сообразует свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых она входит. Таким путем создается связанный во всех своих частях однородный организм - Республика Советов»



[3, с. 179]. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что тогда была сделана попытка организовать местное самоуправление практически в том понимании, которое имеется в виду в настоящее время. Однако это была такого рода первая и последняя попытка, поскольку все дальнейшие решения государственной власти в сфере регулирования вопросов организации управления на местах предполагали прямую зависимость и подчинение местных органов управления от вышестоящих.

В Конституции РСФСР, принятой 10 июля 1918 г. [4], в ст. 10 закреплялась принадлежность всей власти рабочему населению страны, объединенному в городские и сельские Советы. По этому поводу Ленин писал, что «Советская конституция в смысле участия народных масс в управлении и самостоятельности разрешения дел управления и на съездах и в Советах и на пере выборах применялась на местах в таких размерах, как нигде в мире» [5, с. 420]. Безусловно, это была чрезмерно завышенная оценка, учитывая в 1918 г. советская власть еще далеко не в полной мере олицетворяла собой российскую государственность на всей территории страны. В ст. 53 Конституции РСФСР предусматривалось создание Съездов Советов разных уровне на местах: а) Областные - из представителей городских Советов и уездных Съездов Советов, по расчету 1 депутат на 25.000 жителей, а от городов, по 1 депутату на 5.000 избирателей, но не более 500 делегатов на всю область, - либо из представителей губернских Съездов Советов, избираемых по той же норме, если этот Съезд собирается непосредственно перед областным Съездом Советов; б) Губернские (окружные) - из представителей городских Советов и волостных Съездов Советов, по расчету 1 депутат на 10.000 жителей, а от городов, по 1 депутату на 2 тысячи избирателей, но не свыше 300 депутатов на всю губернию (округ), причем в случае созыва уездного Съезда Советов непосредственно перед губернским выборы производятся по той же норме не волостными, а уездным Съездом Советов; в) Уездные (районные) - из представителей сельских Советов, по расчету 1 депутат на 1 тысячу жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд (район); г) Волостные - из представителей всех сельских Советов волости, по расчету 1 депутат на каждые 10 членов Совета. Согласно ст. 56. «в границах своего ведения Съезд Советов (областной, губернский, уездный, волостной) есть высшая в пределах данной территории власть; в период же между Съездами такой властью является Исполнительный Комитет» [5, с. 420].

Как видно, уровень местного управления (уезд, волость) ставился в один ряд с органами государственной власти [6].

И такой подход будет использован во всех последующих конституциях. Соответственно предусматривалась четкая иерархия: «Съездам Советов и их Исполнительным Комитетам принадлежит право контроля над деятельностью местных Советов (т.-е. областным - право контроля над всеми Советами данной области, губернским - над всеми Советами данной губернии, кроме городских, не входящих в состав уездных Съездов Советов, и т.д.), а областным и губернским Съездам Советов и их Исполнительным Комитетам - кроме того,

право отмены решений действующих в их районе Советов, с извещением об этом в важнейших случаях Центральной Советской власти» (ст.62) [5, с. 420]. Мы расцениваем положения данной статьи (ст. 62) как ключевое в развитии советской концепции конституционного регулирования института местной власти – советское государство ясно дает знать, что независимых от власти формирований местного управления быть не может в принципе.

В последующие годы институт местной власти получил более системное регулирование, что нашло отражение в Конституции РСФСР 1925 г. [7] Согласно ст. 49 «высшей в пределах данной территории - края, области, губернии, округа, уезда, района и волости - властью в границах своего ведения является съезд советов». В съездах советов: краевых, областных, губернских, окружных, уездных, районных и волостных принимают участие представители всех советов, находящихся на территории данной административной единицы (ст. 50). Съезды советов состояются следующим образом: а) краевые и областные - из представителей советов городов и городских поселений, фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений, и окружных советов, по расчету: от советов городов - один делегат на пять тысяч избирателей и от окружных съездов - один делегат на двадцать пять тысяч человек населения; б) губернские - из представителей советов городов и городских поселений, фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений, и уездных съездов советов по расчету: от советов городов - один делегат на две тысячи избирателей и от уездных съездов - один делегат на десять тысяч человек населения; в) окружные - из представителей советов городов и городских поселений, фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений и сельских советов, по расчету: от советов городов - один делегат на одну тысячу избирателей и от районных съездов советов - один делегат на пять тысяч человек населения; г) уездные - из представителей советов городов и городских поселений, фабрик и заводов, расположенных на территории уезда, и сельских советов, по расчету: от советов городов - один делегат на двести избирателей и от волостных съездов советов - один делегат на одну тысячу человек населения, но не свыше трехсот делегатов на уезд; д) районные и волостные - из представителей всех советов, находящихся на территории района или волости, по расчету: один делегат на триста человек населения, но не свыше ста пятидесяти делегатов на район или волость (ст. 51).

Так, в соответствии со ст. 64 Конституции РСФСР 1925 г. краевые, областные, губернские, окружные, уездные, районные и волостные органы Советской власти - исполнительные комитеты и их президиумы, а также советы депутатов имеют своей задачей: а) принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях; б) составление и утверждение местных бюджетов; в) проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов Советской власти; г) разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение; д) объединение Советской деятельности в пределах данной территории; е) обеспечение, в пределах данной территории, революционной законности и охрана государственного

порядка и общественной безопасности; ж) обсуждение вопросов общегосударственного значения как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих исполнительных комитетов [8].

Вместе с тем сохранялось положение, когда «Съезды советов и их исполнительные комитеты осуществляют контроль над деятельностью нижестоящих местных советов и их исполнительных органов». Постановления местных съездов могли отменяться лишь вышестоящими съездами и их исполнительными комитетами, Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом или его Президиумом. То есть, в условиях нэпа налицо были как элементы демократии, так и вертикаль власти [9].

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы стали избираться на основе всеобщего равного, прямого права при тайном голосовании. Система съездов Советов была упразднена. Статья 94 Конституции СССР 1936 г. провозглашала, что органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах (станицах, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах) являются Советы депутатов трудящихся. К полномочиям Советов депутатов относились: руководство деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечение охраны государственного порядка, соблюдение законов и охрана прав граждан, руководство местным хозяйственным культурным строительством, установление местного бюджета (ст. 97). Местные Советы были самыми многочисленными органами государственной власти. Депутаты местных Советов осуществляли свои полномочия, без отрыва от производственной или служебной деятельности. Соответственно, и в Конституции РСФСР 1937 г. [10] изменилось не только название Советов, но и вся их система.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что вопросы местного управления на основе волеизъявления населения стали регулироваться значительно более подробно и системно. Можно утверждать, что в этом документе уже сформировался институт местной власти, которую с определенной долей условности можно называть местным самоуправлением. Совершенно четко и ясно подчеркивается вертикаль государственной власти снизу доверху: «Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, национальных округах, административных округах, районах, городах, поселках, селах (станицах, деревнях, хуторах, аулах) являются Советы депутатов трудящихся» (ст.77). Согласно ст. 79 Советы депутатов трудящихся (края, области, округа, района, города, поселка, села) руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, устанавливают местный бюджет, руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, содействуют усилению обороноспособности страны, обеспечивают соблюдение законов и охрану прав граждан. Далее указывается, что исполнительными и распорядительными органами краевых, областных Советов депутатов трудящихся, Советов депутатов трудящихся национальных и

административных округов, районных, городских и сельских Советов депутатов трудящихся являются избираемые ими исполнительные комитеты в составе: председателя, его заместителей, секретаря и членов (ст. 81); исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся (края, области, округа, района, города, поселка, села) осуществляют руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории на основе решений соответствующих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих государственных органов (ст. 83). О централизации местного управления свидетельствуют, в частности, следующие нормы – «Исполнительные органы Советов депутатов трудящихся непосредственно подотчетны как Совету депутатов трудящихся, их избравшему, так и исполнительному органу вышестоящего Совета депутатов трудящихся» (ст. 89); «Вышестоящие исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся имеют право отменять решения и распоряжения нижестоящих исполнительных комитетов и приостанавливать решения и распоряжения нижестоящих Советов депутатов трудящихся» (ст. 90); «Вышестоящие Советы депутатов трудящихся имеют право отменять решения и распоряжения нижестоящих Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов» (ст. 91) [10]. Централизация власти получила свое логическое завершение, а именно конституционное закрепление.

В послесталинское время в развитие конституционных положений был принят ряд законов о местных Советах. Так, 8 апреля 1968 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было утверждено Примерное положение о сельских, поселковых и районных Советах [11], тогда же был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» [12], а 19 марта 1971 г.- «Об основных правах и обязанностях районных и районных в городах Советов депутатов трудящихся» [13]. Эти акты модернизировали нормативную базу в данной сфере и сыграли весомую роль в правовом регулировании деятельности местных Советов. В литературе отмечалось, что до издания указов подобных основополагающих актов общесоюзного масштаба не имелось (специальное союзное законодательство 1930-х годов давно устарело) и такими актами были республиканские Положения о местных Советах. Поэтому с момента принятия указы являлись актами непосредственного действия, становясь основой отношений, в которые вступили соответствующие Советы [14, с. 90-91].

Вместе с тем крупным недостатком законодательных актов по местным Советам являлось то, что они изобиловали общими декларациями, в них содержалось мало конкретных норм, которые бы обеспечивали реальное повышение их роли в руководстве хозяйственным и социально-культурным строительством на своей территории, не содержали достаточных гарантий высокой миссии органов народовластия.

В целом размах и обстоятельность данной реформы не дали ожидаемого эффекта, имело место противоречие между общим прогрессом нормативно-

правовой модели Советов в направлении демократизации, расширения их функций и реальной практикой, которая новые законы одобряла, но не выполняла [15, с. 94; 16, с. 72-85]. Это касается не только союзных актов, но и актов РСФСР, которые практически не отличались по содержанию от союзных. Речь идет о следующих законах: «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» от 29 июля 1971 г. [17], «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР» также от 29 июля 1971 г. [18], хотя, надо признать, так полномочия Советов отрегулированы более подробно.

Следующий этап развития местного управления в нашей стране связан с принятием Конституции СССР 1977 г. [19] и соответственно Конституции РСФСР 1978 г. [20] В целом, в этом документе акцент сделан на развитии демократических основ. Новый Основной Закон следует принципу преемственности и также главное внимание уделяет основополагающим началам статуса местных Советов; в Конституции СССР 1977 г. усилена характеристика государственно-властной природы Советов, она отражает их ответственность за всестороннее развитие подведомственной территории, в ней значительно расширены их возможности по отношению к предприятиям, учреждениям и организациям вышестоящего подчинения, тем самым повышен авторитет местных органов власти. В этом плане Конституция СССР отразила общую тенденцию в правовом регулировании деятельности местных Советов, характерную для новейшего законодательства об этих органах власти [14, с. 89].

В соответствии с Конституцией 1977 г. и в развитие соответствующих общесоюзных актов 3 августа 1979 г. были утверждены в новой редакции Законы РСФСР «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР» и «О районном Совете народных депутатов РСФСР». Эти акты стали правовой основой для деятельности местных Советов применительно к условиям советского общества конца 1970-х - начала 1980-х годов [21, с. 389]. В самой Конституции СССР 1977 г. указывалось: «Местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, вносят по ним свои предложения. Местные Советы народных депутатов руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждают планы экономического и социального развития и местный бюджет; осуществляют руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействуют укреплению обороноспособности страны» (ст.146). В отличие от прежних общесоюзных конституций регулирование вопросов деятельности местного управления стало более лаконично. Однако в Конституции РСФСР 1977 г. объем регулирования

достаточно большой. Согласно ст. 137 к местным Советам относились Советы на уровнях от сельского населенного пункта до субъекта РСФСР. Все они именовались органами государственной власти.

На рубеже 1980 г. усиленное внимание уделялось вопросам общественного территориального самоуправления. Его правовую основу составляли нормативные акты, принятые Президиумом Верховного Совета РСФСР и местными исполнительными органами. Так, 3 сентября 1985 г. Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил специальное Положение об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР [22]. Тогда стали говорить и писать о системе социалистического самоуправления народа. Отмечалось, в частности, что самоуправление трудящихся в Советах и общественных организациях, в республиках и на местах, а также в трудовых коллективах являются составными частями единой системы социалистического самоуправления народа [23, с. 130; 24, с. 32]. Однако потенциал этой системы явно ограничивался рамками командно-административной системы.

Тем не менее, с провозглашением перестройки речь шла о восстановлении и обогащении «применительно к современным условиям» ленинской концепции самоуправления. Инициативу в этом процессе взяла на себя КПСС. Иного варианта в тот момент и быть не могло, так как она лишь одна являлась организованной политической силой. Июльский (1988 г.) пленум ЦК КПСС предложил подготовить в 1989 г. проект Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве. В марте 1990 г. III съезд народных депутатов СССР высказался за повышение роли Советов как фундамента самоуправления народа. Под лозунгом «Вся власть Советам!» 9 апреля 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [26]. Согласно ему система местного самоуправления включала в себя местные Советы, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы не посредственной демократии.

Однако этим Законом местные Советы еще не были выведены из системы органов государственной власти. В нем, скорее всего, отражалась распространенная в советском обществе теория, согласно которой Советы воплощали два начала: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления. Содержание этого советского закона уже достаточно приближено к действующей редакции ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В целом в литературе Закон СССР 1990 г. справедливо расценивался как нормативный акт нового поколения, хотя и не преодолевший до конца некоторых старых стереотипов – так, речь еще идет в рамках государственной собственности и соответственно абсолютного доминирования государственных предприятий. Указанному Закону СССР суждена была недолгая жизнь в условиях «парада суверенитетов» и обострения внутривнутриполитической ситуации.

Затем в России вокруг конституционной реформы на рубеже 1990 г. (а в ее рамках был и вопрос о сущности местного самоуправления) развернулась

довольно острая и жесткая дискуссия. В этой связи ответственный секретарь конституционной комиссии О.Г. Румянцев отмечал: «Мы знаем, с каким трудом идет разработка закона о местном самоуправлении и местных Советах в соответствующем Комитете, посему и попытались соединить различные подходы и концепции в одну согласованную конституционную позицию... Мы предлагаем закрепить положение о независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти в решении местных вопросов, входящих в их компетенцию» [27, с. 8]. Другой концептуальный подход состоял в использовании принципа «демократического централизма», который отстаивали сторонники левого (коммунистического) движения и который по сути сохранял статус местных Советов советского периода позднейшего периода [28, с. 15].

В результате ожесточенной полемики в обществе был подготовлен компромиссный вариант, в котором члены Конституционной комиссии попытались сблизить альтернативные проекты, и 24 мая 1991 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» [29]. Согласно этому решению была отменена ст. 137 Конституции РСФСР, где местные Советы относились к органам государственной власти. Вместо исполкомов местных Советов вводился институт местной администрации. Вместе с тем не была включена норма о самостоятельности местного самоуправления и одновременно была сохранена норма о возможности отмены актов нижестоящих местных Советов (ст. 143).

Особенно наглядно компромиссность была видна в новой редакции ст.85, где, с одной стороны, указывалось, что местные Советы входят в систему представительных органов *государственной власти*, а с другой стороны они входили в систему *местного самоуправления*. Именно в таком ключе был разработан и принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [30], на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти, формирования системы местного самоуправления в России. Собственно, на этом советский период развития России в части местного самоуправления завершился.

Далее процесс «муниципализации» советского государства обрел достаточно ясно выраженный вектор [31, с. 19], то есть был сделан принципиальный выбор о статусе института местного самоуправления [32, с. 42]. Далее 21 апреля 1992 г. в Конституцию РФ была внесена очередная поправка, согласно которой в ст. 85 местные Советы уже не включались в систему органов государственной власти. Однако из ст. 2 по-прежнему вытекало, что местные Советы все же относятся к государственной власти, не была исключена и соподчиненность Советов (ст. 143). Точки над «и» были поставлены включением в действующую Конституцию России 12 статьи, в соответствии с которой, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Заметим в завершение, что до настоящего времени избранный тогда стратегический путь развития системы управления на

местах в принципиальном плане не менялся и не подвергался сомнениям, что может свидетельствовать о согласии российского общества с этим выбором.

На наш взгляд, если более взвешенно оценивать «муниципализацию» местного управления, то следует признать, что нет оснований говорить о «принципиально новой системе» власти на местном уровне, «ничего общего» не имевшей с системой местных Советов, равно как и о «возрождении» в России местного самоуправления. Начнем с того, что все советские конституции, равно как и действующая Конституция РФ, провозглашают фундаментальный принцип народовластия при формировании публичной власти всех уровней, включая местный уровень, то есть власть формируется на основе всеобщих равных выборов (другое дело, что выборы в СССР фактически были безальтернативными, хотя закон допускал альтернативу; впрочем, и сейчас при той же формально обязательной альтернативе фактически выборы становятся вполне предсказуемыми; но мы здесь этот аспект опускаем, поскольку анализируем конституционно-формальную сторону). В этом отношении подход к структурированию местной власти во многом тот же самый - изменилась лишь структура местных органов (введен ранее неприменимый институт главы муниципального образования). Сравнивая предмет ведения местных Советов и нынешних органов местного самоуправления, нетрудно увидеть, что он практически идентичен, да и, собственно, по-другому и не может быть, поскольку вопросы местного значения были и есть примерно одни и те же во все времена.

Более того, в большинстве муниципальных районов и городских округах от местных Советов сохранились как функции, занимаемые помещения, так и работники местной власти с той же советской психологией, и прежде всего в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства. Поменялись лишь вывески – было, например, РОНО (районный отдел народного образования) исполкома райсовета, а стало управление образования местной администрации (нередко старожилы эти органы именуют по старому - «роно», «гороно»).

Теперь о «возрождении» в России местного самоуправления, бывшего при монархии. Можно ли всерьез об этом говорить, если местное самоуправление в монархической России характеризовалось крайне неравным, ограниченным избирательными правом с ничтожно малым числом жителей, от которых хоть как-то зависело решение местных вопросов, и прямой зависимостью от губернаторов? А разве можно говорить о том, что деятельность местного самоуправления не должна быть связана с решением общегосударственных задач, что как упрек системе местных Советов утверждается выше? Взять то же образование – все уровни власти, каждый в меру своей компетенции, решают эту важнейшую для общества задачу. В литературе по этому поводу отмечается, что государство, с одной стороны, признает определенную самостоятельность муниципальной власти в решении местных проблем, но с другой - закрепляет конкретные полномочия органов местного самоуправления в различных сферах [33, с. 57].



Поэтому если и вести речь о принципиальных отличиях местных Советов от современного местного самоуправления, то следует назвать лишь одно такое различие, а именно отсутствие властно-административной вертикали – сейчас решение местного самоуправления, принятое в рамках своих полномочий и в соответствии с законом, не может отменить никто; ранее решения местных Советов могли быть отменены вышестоящими Советами и вышестоящими исполнительными органами власти в административном порядке. Вот это действительно революционное изменение. И именно оно, очевидно, задало ту эйфорическую волну начала 1990-х гг., круги от которой до сих пор не стихли. Можно еще в качестве различия назвать более высокую степень финансовой самостоятельности муниципальных образований, особенно на уровне поселений.

### Литература и источники

1. Обращение II Всероссийского съезда Советов 25 октября (7 ноября) 1917 г. «Рабочим, солдатам и крестьянам!» // Декреты советской власти. Т.1. М.: Политиздат, 1957. С. 9.
2. Декрет «Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению от 19 декабря 1917 г. // Декреты советской власти. Т. 1. М.: Политиздат, 1957. С. 84.
3. Обращение НКВД ко всем Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов под названием «Об организации местного самоуправления» от 4 января 1918 г. // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.
4. Конституция РСФСР 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 31. Ст. 405.
5. Ленин В. И. ПСС. Т. 39. С. 420.
6. См.: Турицын И.В. Кадровая политика РКП(б) и периодическая печать (1921-1925 гг.). Армавир: АГПИ, 1998.
7. Основной Закон (Конституция) РСФСР 1925 г. М., 1925.
8. Конституция СССР 1936 г. М.: Госполитиздат, 1937.
9. См.: Турицын И.В. Советская власть и российская пресса (Проблема взаимоотношений и взаимовлияния, 1921-1929 гг.). Дисс. ... докт. ист. наук. Армавир, 1998.
10. Конституция РСФСР 1937 г. // СУ РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11; Луков М.Г. Конституционно-правовое регулирование выборов депутатов в местные Советы депутатов трудящихся во второй половине 1930-х гг. // Современная научная мысль. 2013. №1. С.86-91.
11. Примерное положение о сельских, поселковых и районных Советах Указом Президиума Верховного Совета СССР было (утв. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 08.04.1968 г.) // Известия. 1968. 14 апреля.
12. Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» от 08.04.1968 г. // Известия. 1968. 14 апреля.

13. Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях районных и районных в городах Советов депутатов трудящихся» от 19.03.1971 г. // Известия. 1971. 26 марта.
14. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (конституционные основы, теория, практика). М., 1980. С. 89-91.
15. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике. Екатеринбург, 1998. С. 94.
16. Злоказов Г.И. Конституция СССР 1977 г.: «несвоевременные» мысли современников // Вопросы истории КПСС. 1990. № 10. С. 72-85.
17. Закон РСФСР «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» от 29.07.1971 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 31. Ст. 653.
18. Закон РСФСР «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР» также от 29.07.1971 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 31. Ст. 654.
19. Конституции СССР 1977 г. М.: Политиздат, 1977.
20. Конституции РСФСР 1978 г. М., 1978.
21. Законы СССР и РСФСР о местных Советах народных депутатах. М., 1982.
22. Сырых В.М. История государства и права. Советский и современный периоды. М., 1999. С. 389.
23. Положение об общих собраниях, сходах граждан по месту жительства в РСФСР от 03.09.1985 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 36. Ст. 1269.
24. Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. М., 1987. Т. 2. С. 130.
25. Ильинский И., Рожко И. Социалистическое самоуправление народа // Коммунист. 1986. № 2. С.32.
26. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Ст. 267.
27. Конституционный вестник. 1990. № 3. С.8.
28. Ильинский И.П. Конституция обновленной России // Советское государство и право. 1991. № 3. С. 15.
29. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления» от 24.05.1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 778.
30. Закон РСФСР от 06.07. 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
31. Гладышев А. Г. Правовые основы местного самоуправления. М., 1996. С. 19.
32. Конева Н.С. Народовластие как объединяющая категория концепции суверенной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 42.
33. Дубовкин К.П., Чеботарев Г.Н. Органы местного самоуправления: понятие, виды, статус // Российский юридический журнал. 2001. № 4. С. 57.

**ВЛАСЕНКО ЕЛЕНА ЕВГЕНЬЕВНА** - преподаватель кафедры специальных дисциплин Краснодарского университета МВД России (тел. 8918 450 51 45)  
**VLASENKO, ELENA E.** - Lecturer, Department of special disciplines of the Krasnodar University of MIA Russia (tel. 8918 450 51 45)

---

УДК 342.41

**НЕФЕДОВСКИЙ Г.В.  
К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМНЫХ АСПЕКТАХ СОВРЕМЕННОГО  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** конституция, конституционные нормы, международное право, суверенитет, права человека.

В статье рассмотрены отдельные нормы Конституции Российской Федерации 1993 года, показано их влияние на российскую политико-правовую практику. Автор анализирует ряд спорных моментов конституционного права, создающих предпосылки для пробелов и несоответствий в текущем законодательстве. Особо выделена проблема соотношения норм российского и международного права. В этой связи, определены нормы, требующие уточнения с целью укрепления основ государственного и общественного строя, защиты прав и свобод отдельных граждан.

**NEFEDOVSKIY, G.V.  
THE QUESTION OF PROBLEMATIC ASPECTS OF MODERN  
CONSTITUTIONAL LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Keywords:** constitution, constitutional norms and international law, sovereignty, human rights.

The article deals with some provisions of the Constitution of the Russian Federation in 1993, shows their influence on Russian political and legal practice. The author analyzes a number of contentious issues of constitutional law, create conditions for gaps and inconsistencies in the current lawmaking. It highlighted the problem of the relation of Russian and international law. In this context, defined rules that require clarification in order to strengthen the foundations of the state and public order, protection of the rights and freedoms of individuals.

Конституция Российской Федерации является основным законом государства. Однако именно этот документ, принятый на общенародном голосовании 12 декабря 1993 года, является причиной нескольких судебных прецедентов и исков относительно статей Конституции [1]. Рассмотрим основные статьи и связанные с ними возможные иски, и их место относительно

современного геополитического и экономического состояния страны на международной арене.

Основная и, вместе с тем, наиболее спорная часть Закона - это собственно преамбула, в которой речь идет о многофункциональном народе, а не едином целом. С одной стороны, казалось бы, это правильно. Ведь Российская Федерация - страна достаточно большая, а его население - это совокупность разных народов и нравов. Однако нельзя не видеть, что зачастую современные желания отдельных (зачастую самозванных) представителей конкретно взятых народов становится причиной откровенных спекуляций на идее национального и этнического самоопределения [2]. В частности, в таких случаях выдвигаются тезисы о принижении политико-правового и социально-экономического положения отдельных народностей, об ущемлении их прав на свободу слова, вероисповедования (других, утвержденных Конституцией, прав).

Подобные спекуляции откровенно противоречат истинности единства права. Соответственно, издержки формулировок преамбулы смело могут тактироваться как основа для сепаратистских тенденций, чем собственно и пользуются ультрарадикальные группировки. Ведь, по сути, положения преамбулы смело можно ставить в основу желания любого народа выйти из состава Российской Федерации.

Отдельного внимания заслуживает также ст.15 п.4 Конституции, в которой говорится о российском обществе, как части «некого мирового сообщества», то есть прямо определяется ущемление суверенитета РФ. В дополнение к этому, ст.2 Конституции провозглашает особое значение идеологических начал, что противоречит ст. 13.2, в которой говорится, что идеология не может быть обязательной и выше государства. Однако статья вторая смело может стать прецедентом к возвеличению, выше самого государства, любого учения и вероисповедования, или банального мировоззрения любого человека, что в корне подрывает прочность основ государственности.

Спорной в современной юриспруденции является и ст.3 п.1, в которой говорится, что единственным законным представителем и гарантом суверенитета является народ. Но ведь преамбула полностью нивелирует понятие одного народа и говорит о «многонациональности», то есть разности народов. Естественно, что это может стать причиной полноценного сепаратистского настроения, так как власть, разбитая между народностями, ослабляет государство, что довольно выгодно внешнему миру при современном политическом и экономическом положении РФ.

Еще одним сложным процессом в современной адвокатской практике являются дела относительно округа против государства. Так, ст.5 п.2 говорит, что каждая федеральная единица и имеет собственную конституцию и законы и может самостоятельно определять свое положение относительно остальных округов и республик. Однако это исконно неверно, ведь тогда можно говорить о полноценном противоречии федеральным законам самого государства и его законов.

Еще одним противоречием Конституции является норма о праве лишения гражданства и права смены последнего. Так ст.6 п.3 говорит о невозможности лишения права гражданства гражданина РФ. Если, к примеру, гражданин РФ злодей, то лишить его гражданства нельзя. То есть нельзя лишить гражданства и запретить въезд в страну откровенно криминальному лицу, ведущему глубоко асоциальную жизнь. В данном случае, право на гражданство, на наш взгляд, превращается в некий юридический фетиш.

Отдельно необходимо затронуть и вопрос о противоречивом статусе системы местного самоуправления. Адвокатская практика в последние годы сталкивается с невозможность привлечения к ответственности ряда слоев чиновников, которые относительно статьи 12 не являются подчиненными основной вертикали власти, речь идет о местном самоуправлении и органах муниципалитета. Так, существует формальная ответственность таких чиновников перед судами, прокурорами. Однако именно правовое положение этой прослойки служащих является во многом неопределенным.

Статья 13 п.2, о которой уже говорилось, имеет ввиду невозможность установления собственной идеологии выше государственной. Причина введения поправки стала явной при появлении угрозы возвращения коммунистического режима. Однако говорить о надобности поправки сложно, ведь она не запретила разности во взглядах и религии, что регулируется правом, прописанном в статье 28 Конституции РФ. Был ли смысл вводить поправку, которая противоречит как преамбуле, так и другим статьям, и есть ли логика в фактическом запрете государственной идеологии в современном мире? Наверное, последние тенденции и настроения граждан уже не принимают каких-либо поправок вообще.

В последнее время Россия занимает не самые выгодные позиции на мировой арене. При этом ее суверенитет подрывается еще и внутренними статьями основного закона. Так, ст. 15 в п.4 гласит, что международные договоры с РФ имеют определяющий фактор влияния на правовую систему страны. То есть, если то или иное правонарушение в стране не классифицируется таковым, а международный договор имеет статусное право классифицировать его, то наступает ответственность относительно международного права, Арбитражного суда и других инстанций. То есть любое иное государство может нивелировать правовую систему Российской Федерации, руководясь международными постановлениями. Особенно негативные последствия это может иметь в контексте борьбы на международных рынках [3].

Своеобразным «костылем» несколько поддерживающим неустойчивую правовую конструкцию, является положение о том, что если международный договор или право требуют проведения изменений в Конституции, то принимать ли их или игнорировать может само государство. Речь идет о том, что, с одной стороны, принятие международного договора, подразумевает его приоритетное положение перед российскими законами. Но вторая сторона медали (в ч.6 ст.125 Конституции), состоит в том, что нормы международного

договора, противоречащие нормам Конституции, не имеют возможности применяться на территории РФ.

Отметим, что процесс ратификации договора проходит по всей вертикали власти и в завершение свою подпись ставит Президент страны. В этом случае, договор автоматически признается основополагающим для правового поля Федерации.

Самым главным спорным моментом в Конституции, на наш взгляд, является регулирование ею статуса и порядка работы ЦБ РФ (ст.75 в п.1). Эта статья говорит о единой валюте - рубле; о праве проводить эмиссию только Центральным Банком и только используя национальную валюту. Именно эта статья вызывает целый ряд противоречивых мнений и критических замечаний со стороны ведущих экономистов. При этом главная проблема многим видится в неопределенности самого статуса ЦБ. По существу, в Конституции речь идет о том, что ЦБ не является государственным, в его названии отсутствует это определение. Получается, что право эмиссии предоставлено частным лицам?

Однако многим российским экономистам такое правовое положение Центрального банка вполне приходится по душе. Более того, они аргументируют его оправданность наличием такой практики во многих странах мира, а также тем, что правление банка не является автономным, а назначается вертикалью власти. Аргументом в пользу сохранения подобного положения выступает также динамика финансового роста страны за последние 10 лет. Лишь после невозможности преодоления давления на рубль со стороны доллара, позиции оптимистов стали изрядно изменяться.

Особо необходимо сказать о ст.9, в п.1 повествующей о земельных ресурсах, как основы властности определенного народа [4]. В данном случае мы вновь видим явный уклон к сепаратизму. Ведь тогда речь идет о конкретной народности, что проживает на той или иной земле с неравномерным расположением ресурсов. Та же статья, но в п.2 говорит о возможности владения природными ресурсами частными лицами и, обратите внимание, что определение «частными» стоит порядком выше слова «государственная» собственность.

В целом, проблемных моментов в земельном законодательстве России более чем достаточно. Так, адвокатская практика показывает актуальность проблемы с взысканием долгов за неуплату аренды на землю. Схема взыскания достаточно проста. Так, например, арендатор, который имеет задолженность, вынужден полностью погасить ее, включая пеню и штрафные санкции [5]. Однако есть проблемные места, когда земля используется, но не имеет вполне ясного правового статуса. То есть, отсутствует официальный документ на землю, который является основой для наложения платы. Именно в таком случае взыскание невозможно. Стоит четко провести разграничение сумм налога, арендной платы и иных взысканий с целью обеспечения правомерности самого взыскания.

Сегодня существует целый ряд распространенных нарушений земельного законодательства. Классифицируются они относительно статьи 254 УК РФ [6].

Самовольное занятие того или иного участка является правонарушением и наказывается в соответствии с УК РФ. Однако часто в адвокатской практике случаются дела по фактам самоуправства, довести которое сложно, так как многие должностные лица пытаются опираться на старое законодательство [7].

В целом, конституционная реформа 1993 года глубоко изменила самые различные сферы правового регулирования российской действительности [8]. Вместе с тем, в силу некоторой расплывчатости конституционных норм, в законодательстве Российской Федерации порой возникают откровенно неправомерные статьи, нередко взаимоисключающие друг друга. Таким образом, Федеральное законодательство несовершенно. При этом сама Конституция требует доработок на предмет разграничения прав и свобод, а также на предмет определения статуса и ответственности самого государства перед частными лицами, сообществами и территориями.

### Литература и источники

1. Конституция Российской Федерации (России). М., 1993.
2. См.: Турицын И.В. Соотношение понятий нации и этноса // Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы. Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе. М., 2003. С.414-415.
3. См.: Турицын И.В. К вопросу о модернизационном значении нефтяной политики СССР и Российской Федерации (1980-1990-е гг.) // Актуальные проблемы российской модернизации: история и современная практика. М.-Чебоксары, 2012. С.21-31.
4. См.: Турицын А.В. Ограничение и прекращение права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2010.
5. См.: Турицын А.В. Отдельные проблемы принудительного прекращения права собственности на земельные участки // Современная научная мысль. 2013. №2. С.133-140.
6. Уголовный Кодекс Российской Федерации, ст. 254
7. Эртель А.Г., Шахкелдов Ф.Г. Представитель как субъект доказывания в гражданском и арбитражном процессе // Право и практика. 2005. №1. С.20-23.
8. См. напр.: Дашин А.В. Особенности трансформации частного права в условиях реформирования правовой системы России // Современная научная мысль. 2013. №3.

---

**НЕФЕДОВСКИЙ ГЕННАДИЙ ВИКТОРОВИЧ** – соискатель НИИ истории, экономики и права (gvnefedovsky@mail.ru)  
**NEFEDOVSKIY, GENADY V.** - applicant for scientific degree, History, Economics and Law Research Institute. Russia, Moscow

---

**БОЗИЕВА Е.А.**  
**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**  
**ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ**  
**ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОХОДОВ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА**

**Ключевые слова:** экономическая деятельность; местное самоуправление; органы местного самоуправления; муниципальные образования; нормативно-правовые акты.

Статья содержит обстоятельный анализ общероссийского законодательства по вопросам деятельности органов местного самоуправления в сфере экономики по обеспечению доходов местного бюджета. Показано, что органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований. Автором отмечается необходимость совершенствования правового регулирования предпринимательской деятельности на уровне муниципального образования.

**BOZIEVA, E.A.**  
**INSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF LOCAL**  
**GOVERNMENT IN THE ECONOMY ON INCOME**  
**OF THE LOCAL BUDGET**

**Keywords:** economic activity, local government, local government, municipality, normative-legal acts.

The article contains a detailed analysis of nationwide legislation on the activities of local government in the economy to ensure that local budget revenues. It is shown that local authorities provide balance local budgets, and compliance with established federal law requirements for regulation of budgetary legal relations, the implementation of the budget process, the size of the deficit of local budgets, the level and composition of municipal debt, budget execution and debt of municipalities. The author notes the need to improve the legal regulation of business activity at the municipal level.

Согласно ст. 49 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права



муниципальных образований. Бюджет здесь занимает важнейшее место. В юридической литературе местные бюджеты определяются как совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению дохода страны и обеспечивающих создание финансовой базы местных органов власти [2, с. 27]. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ местный бюджет - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления (ст. 14) [3].

Эти определения, на наш взгляд, не противоречат друг другу. Необходимо заметить, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил полномочия органов местного самоуправления в сфере бюджетных отношений.

Так, органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований. При этом формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Также они регулируются принимаемыми в соответствии с данными законами нормативными актами субъектов Российской Федерации (ст. 52 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Причем, в соответствии с законом, органы местного самоуправления представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов [4].

В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

В практике деятельности органов местного самоуправления в рассматриваемом контексте важнейшим является вопрос наполнения местных бюджетов собственными доходными источниками. Пока он решается в целом неудовлетворительно. Более того, финансовая зависимость местных бюджетов от вышестоящих властей не только не ослабляется, но даже усиливается. Это видно, прежде всего, по тому факту, что в соответствии с изменениями в Налоговом кодексе Российской Федерации в местный бюджет теперь (с 27

июля 2004 г.) поступают в полном объеме сборы только от двух налогов: 1) земельный налог; 2) налог на имущество физических лиц.

Исходя из этого, доходы местного бюджета в решающей степени могут пополняться от результатов деятельности субъектов экономической, расположенных на территории муниципальных образований. В свою очередь, их эффективность зависит от решений, которые принимают органы местного самоуправления в сфере экономики. И в целом именно городам, районам, как основным структурным социально экономическим составляющим государства, где сосредоточен основной производственный и интеллектуальный потенциал страны, сегодня отводится важная роль в его экономическом, социальном и политическом развитии.

Помимо установления местных налогов, создания благоприятного климата для инвестирования и в целом для бизнеса на подведомственной территории, органы местного самоуправления могут пополнять муниципальную казну и за счет своей экономической (предпринимательской) деятельности. При этом организация предпринимательской деятельности муниципального образования опосредует такие сферы деятельности, как поставка товаров для населения, продуктов питания для муниципальных образовательных, лечебных учреждений, перевозка грузов и пассажиров, обеспечение электричеством, теплом и газоснабжением, строительство, предоставление услуг и др.

В регулировании экономического развития своей территории местное сообщество решает множество вопросов жизнедеятельности. Проблема заключается в том, что на сегодня у органов местного самоуправления обязательств, примерно в три раза больше, чем финансовых возможностей. Однако для решения хозяйственных задач необходимо стабильное финансовое благополучие муниципального образования.

Отсюда вытекает проблема гражданско-правового регулирования предпринимательской деятельности органов местного самоуправления [5]. Если в первые годы после принятия ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 г. особое внимание уделялось вопросам организационных основ органов местного самоуправления, то после принятия ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003г. возникла необходимость теоретического обоснования участия органов местного самоуправления в предпринимательской деятельности.

По этим вопросам имеется немало точек зрения, в том числе достаточно радикальных. Так, Н.А. Модин, в частности, пишет: «Учитывая сложившееся ныне бесправное имущественное положение и нищенское состояние абсолютного большинства субъектов местного самоуправления, а также произвол, проявляемый многими субъектами Российской Федерации в отношении регулирования доходов и расходов местного самоуправления, предлагается издание специального Закона Российской Федерации по вопросам формирования и использования права муниципальной собственности, в том числе в части таких специфических для местного самоуправления объектов

собственности, - как земля, ее недра, водные и лесные объекты. Сегодня муниципальные образования не обладают необходимым набором объектов муниципальной собственности для нормального функционирования экономической системы муниципалитета. Важное значение имеет участие органов государственной власти в решении вопросов формирования муниципальной собственности и местных финансов. Важным направлением деятельности этих органов является организационно - методическое руководство, в рамках которого они призваны оказывать методическую помощь органам местного самоуправления в работе по составлению и исполнению местных бюджетов, формировании муниципальных внебюджетных фондов, а также разрабатывать минимальные государственные социальные стандарты, устанавливать социальные и финансовые нормы» [6, с. 6].

Однако мы полагаем, что столь радикальные решения вряд ли смогут коренным образом изменить ситуацию, учитывая огромную коррупционную составляющую в системе местного самоуправления и имея в виду дефицит профессиональных кадров из числа инженеров и экономистов, готовых посвятить себя муниципальной службе в сфере экономики муниципальных образований. Мы полагаем, что основной магистральный путь уже определен ранее и закреплён в правовых актах – речь идет о поддержке малого бизнеса, где роль местной власти является решающей. По этому поводу принят в 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», который, к сожалению, реализуется очень слабо.

И, несмотря на все усилия по активизации малого бизнеса со стороны государства от федерального до муниципального уровня, коренного улучшения ситуации не происходит [7, с. 5-7]. Именно потому экономистами были сделаны обстоятельные и аргументированные выводы о существовании нескольких системных проблем в реализации экономической политики государства в отношении малого бизнеса. Одна из главных - административные барьеры. Ее недостаточная решенность многократно увеличивает издержки бизнеса [8, с. 102-108]. В этих условиях малый и средний бизнес фактически вынуждался уходить в неправовую сферу, действовать по так называемым серым и даже черным схемам. В частности, бизнесмены ввозили в страну товары контрабандным путем, нарушали достоверность их кодирования, занижали объемы ввозимых товаров, скрывали реальные доходы от налогообложения и т.п. Это обусловлено тем, что легальная деятельность отечественного малого и среднего предпринимательства отличалась крайне высокими издержками. Не случайно, согласно опросу, проведенному Всероссийским центром изучения общественного мнения в декабре 2007 г., среди российских предпринимателей 63% респондентов были убеждены, что для формирования новых предприятий сложившаяся в стране бизнес-среда является скорее помехой, нежели благоприятствующим фактором. Таково следствие бесчисленных нарушений прав бизнеса [9].

На наш взгляд, именно это направление деятельности органов местного самоуправления в сфере экономики будет способствовать пополнению

источников доходов в местный бюджет - нельзя забывать простую истину: бюджет основывается на налогах, а поступления от них зависят от успешности предпринимателей, поэтому для них нужно создавать соответствующие условия, и прежде всего издавать муниципальные нормативно-правовые акты, способствующие реальному развитию малого бизнеса.

### Литература и источники

1. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. 05.04.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Ось, 2013.
2. Поляк Г.Б. Финансы местных Советов. М., 1999. С. 27.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 25.12.2012). М.: Норма, 2013.
4. Павловская В.Ю. Местный бюджет в экономической системе муниципального образования и его законодательное регулирование // Современная научная мысль. 2013. №1. С.71-74.
5. Эртель А.Г., Шахкелдов Ф.Г. Представитель как субъект доказывания в гражданском и арбитражном процессе // Право и практика. 2005. №1. С.20-23.
6. Модин Н.А. Гражданско-правовые основы предпринимательской деятельности органов местного самоуправления. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 6.
7. Макаревич Л. Государство в России должно научиться управлять рыночными реформами // Общество и экономика. 2003. № 9. С. 5-7.
8. Маликов Р. О преодолении административных барьеров в развитии российского предпринимательства // Общество и экономика. 2003. № 3. С. 102 – 108.
9. Эртель А.Г. Формирование эффективного ядра капиталов в региональных экономических системах современной России. Автореф. ... дисс. канд. экон. наук. Майкоп, 2010; Румянцев А.А., Эртель А.Г. Что такое субстрат и для чего он нужен // Современная научная мысль. 2012. №1. С.134-139; Курганов А.Д. Основные виды государственной поддержки малого предпринимательства в России // Юрист. 2009. №1. С.35; Радаев В. Российский бизнес: на пути к легализации // Вопросы экономики. 2002. №1. С. 72-75.

---

**БОЗИЕВА ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА** - адъюнкт кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России (тел. 8(861)258-14-26)

**BOZIEVA, ELENA A.** - associate chair of constitutional and administrative law of the Krasnodar University of MIA Russia (тел. 8(861)258-14-26)

---

**МИРЗАЕВ М.А.  
ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА  
ИНТЕРЕСОВ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальные служащие, конфликт интересов, конфликтные комиссии, антикоррупционная политика.

В статье рассмотрен комплекс проблем, связанных с конфликтом интересов в среде муниципальных служащих в процессе трудовой деятельности. Показано, что характер конфликта интересов далеко не всегда позволяет служащему осознать не только угрозу его возникновения, но и сам возникший конфликт. Достаточно часто муниципальные служащие скрывают наличие конфликта интересов, чтобы не менять устраивающую их ситуацию с целью извлечения из сложившейся ситуации незаконной выгоды. При этом зачастую они информируют о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов только в момент, когда ситуация становится слишком очевидной. Основной путь преодоления данных проблем автор видит в нормативном закреплении перечня спорных ситуаций, о которых муниципальный служащий обязан сообщать.

**MIRZAEV, M.A.  
ISSUES CONFLICT OF INTEREST REGULATIONS  
IN LOCAL GOVERNMENT**

**Keywords:** local government, municipal officials, conflict of interest, conflict commission, anti-corruption policy.

The article deals with complex issues related to conflict of interest with the environment of municipal employees in the workplace. It is shown that the nature of a conflict of interest does not always allow employees to realize not only a threat to his appearance, but also the conflict that occurred. Quite often, municipal officials conceal a conflict of interest, not to change the situation suits them to recover from the situation of illegal benefits. In this case, they are often informed of the occurrence or threat of a conflict of interest only at the moment when the situation becomes too obvious. The main way to overcome these problems, the author sees the list of regulatory consolidation disputes about which municipal employee is obliged to report.

Надо согласиться, что тема конфликтных ситуаций возникающих у муниципальных служащих в процессе трудовой деятельности находится в постоянном научном споре и в попытках обобщения практики таких ситуаций и возможных путях профилактики и разрешения.

Практика показывает, что муниципальные служащие информируют о возникновении или угрозе возникновения конфликта интересов только в момент, когда ситуация становится слишком очевидной. Причины видимо в том, что характер конфликта интересов далеко не всегда позволяет служащему осознать не только угрозу его возникновения, но и сам возникший конфликт.

Достаточно часто муниципальные служащие скрывают наличие конфликта интересов, чтобы не менять устраивающую их ситуацию с целью извлечения из сложившейся ситуации незаконной выгоды, если быть объективными свободных должностей тоже на рынке труда нет.

Иногда муниципальные служащие скрывают наличие конфликта интересов из опасения применения к ним санкций и отрицательного влияния информации о наличии в прошлом конфликта интересов на их карьеру.

На наш взгляд представители нанимателя не инициируют рассмотрение ситуаций, связанных с конфликтом интересов, конфликтными комиссиями, не желая, чтобы указанные ситуации получали огласку, предпочитая разрешать их самостоятельно, с целью получения выгоды из сложившейся ситуации.

Нет оснований исключать наличие и других причин конфликтных ситуаций.

Как нам видится, на практике получение информации не от самого участника конфликта встречаются достаточно редко. Если бы в нормативных актах было бы отражено достаточно подробно перечень спорных ситуаций, о которых муниципальный служащий обязан сообщать, позволило бы снизить воздействие причин невысокой эффективности работы данного антикоррупционного механизма [1].

Сам законодатель частенько ставит нас в неопределенное положение, изданием противопоставленных друг другу нормативных актов. В положении Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, предусмотрено обязательное создание комиссии по урегулированию конфликта интересов, а согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, ее создание не является обязательно. Порядок образования комиссии должен регламентироваться муниципальным правовым актом [2]. Закон не предлагает механизма разрешения конфликта интересов в системе муниципальной службы, в случае если комиссия по урегулированию конфликта интересов в муниципальном образовании не формируется. Представляется, что в сельских и городских поселениях формирование комиссий по разрешению конфликта интересов нецелесообразно [3, с.27-32]. В отсутствие такой комиссии всеми полномочиями по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе обладает представитель нанимателя.

Как мы видим, одним из вариантов можно рассмотреть, возложение полномочий по рассмотрению вопросов урегулирования конфликта интересов муниципальных служащих поселений, входящих в состав муниципального района, на заседаниях комиссии, образуемой в органе местного самоуправления муниципального района. Основанием для принятия такого решения должно быть соглашение между муниципальным районом и поселением о передаче

поселением соответствующих полномочий району, заключенное на основании ч.4 ст.15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. В том и в другом случае особое внимание должно быть обращено на регламентацию и формализацию в нормативных правовых актах муниципальных образований деятельности представителя нанимателя по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе [4].

В муниципальных районах и городских округах считаем целесообразным сформировать комиссии по разрешению конфликта интересов. Порядок их работы может быть регламентировано по аналогии с правовым регулированием деятельности комиссий в системе государственной гражданской службы. Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ для государственных гражданских служащих предусмотрена специальная процедура разрешения противоречий, связанных с предотвращением конфликта интересов [5].

Что касается непосредственно разработки перечня таких ситуаций, то, как представляется, здесь необходимо идти двумя путями.

Во-первых, вполне возможным выглядит разработка ситуаций потенциального конфликта интересов общего характера, которые могут возникнуть во многих муниципальных органах. Во-вторых, обязательной является разработка перечня ситуаций потенциального конфликта интересов, которые связаны со спецификой деятельности конкретного органа местного самоуправления.

Вторым субъектом, на которого Федеральный закон «О противодействии коррупции» возлагает обязанность принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, является представитель нанимателя. В ч.4 и 5 ст.11 Федерального закона «О противодействии коррупции» содержится указание на основные способы предотвращения и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе [6].

Использование всех рассмотренных выше мер отнесено к компетенции представителя нанимателя. Однако решение вопроса о наличии или отсутствии конфликта интересов чаще всего требует выяснения большого количества обстоятельств и, соответственно, достаточно больших временных затрат. Поэтому для урегулирования конфликта интересов на некоторых видах государственной службы предусматривается создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов [3, с.34-39].

Кроме того, к мерам, которые должен применить представитель нанимателя в целях предотвращения конфликта интересов, относятся:

Изменение должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей. Отстранение может быть как временным, так и постоянным.

Временное отстранение производится на период урегулирования конфликта интересов, то есть когда только решается вопрос о наличии или отсутствии конфликта вообще [7].

Порядок же постоянного отстранения законодателем не урегулирован. Скорее всего, под постоянным отстранением следует понимать перевод муниципального служащего на иную должность. Но поскольку такой перевод допускается только с согласия служащего, разрешение конфликта интересов указанным путем возможно только на основе двустороннего волеизъявления.

Отказ муниципального служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Ни один из перечисленных в данной статье законов не раскрывает понятия выгоды. Можно предположить, что выгода - это получение служащим каких-либо льгот или преимуществ, не связанных со служебной деятельностью. Каким образом осуществляется такой отказ, тоже непонятно; возможно, путем подачи представителю нанимателя письменного обязательства воздержаться от совершения определенных действий или возратить полученные деньги или иное имущество, если выгода уже получена [7].

Отвод или самоотвод муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ. На сегодняшний день понятие отвода (самоотвода) законодательством не разъяснено.

Можно предположить, что отвод или самоотвод муниципального служащего не связан с его отстранением от должности и выражается в недопущении служащего к рассмотрению конкретного дела.

В любом случае применение данного способа невозможно до тех пор, пока порядок отвода или самоотвода муниципальных служащих не будет подробно регламентирован законодательством [8].

Как нам представляется, на сегодняшний день урегулирование конфликта интересов с практической точки зрения, к сожалению, достаточно проблематично. Комиссии по урегулированию работают неэффективно в силу нечеткой формулировки норм, наличия пробелов и коллизий в законодательстве. Но, несмотря на это, органам местного самоуправления, как и муниципальным служащим, законодателю [9] нужно искать конкретные способы и средства разрешения конфликта интересов, руководствуясь теми нормами, которые существуют, а при необходимости вносить необходимые поправки.

### **Литература и источники**

1. Осинцев Д.В. О дальнейших мерах по предотвращению конфликта интересов в системе государственной службы // Российский юридический журнал. 2011. № 4. С.23-27; Кобзарь-Фролова М.Н. О реализации принципа профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих // Право и практика. 2013. №2.
2. Чаннов С.Е. Конфликт интересов на муниципальной службе: проблемные аспекты реализации нового закона // Российская юстиция. 2011. № 11; Жамборов А.А. Глава муниципального образования в системе властеотношений на местном уровне // Современная научная мысль. 2013. №1. С.77-80.



3. Данилова О.А. Урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Отдел кадров бюджетного учреждения. 2010. № 11.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст.3822.
5. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов: Указ Президента от 1 июля 2010 г. № 821 // Российская газета. 2010. 7 июля.
6. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред.21 ноября 2011г.) // Российская газета. 2008. 30 декабря; Российская газета. 2011. 27 ноября.
7. Ньюстром Дж.В. Организационное поведение. Поведение человека на рабочем месте. СПб.: Питер, 2011. 448 с.
8. Мастенбрук У. Управление конфликтными ситуациями и развитие организации. М., 2011. 433с.
9. Калюжный К.Ю. Проблемы юридического закрепления и реализации правотворческих полномочий местной администрации // Современная научная мысль. 2013. №1. С.80-86.

---

**МИРЗАЕВ М.А.** – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Дагестанского государственного университета (mam@mail.ru)

**MIRZAEV, M.A.** – PhD in Law, Associate Professor of the Department of Theory of State and Law of the Dagestan State University

---

УДК 342.25:340.132.2

**ПРОВОЗИН А.В.**  
**СТРУКТУРНОЕ ПОСТРОЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНЫХ УСЛОВИЙ  
ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ**

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, субъект Российской Федерации, органы государственной власти, муниципальные образования, полномочия.

В статье проводится анализ законодательства регулирующего структурное построение муниципальных органов управления по обеспечению безопасных условий жизнедеятельности населения. Показано, что комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности теперь не занимается непосредственно руководством работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций, организацией привлечения, а

является координирующим органом, а непосредственное руководство ликвидацией чрезвычайных ситуаций возлагается на постоянно действующие органы управления в данной сфере. Обоснован вывод о том, что полномочия в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций и иные, связанные с ними полномочия, целесообразно считать государственными полномочиями, которыми наделяется орган местного самоуправления – администрация муниципального района.

**PROVOSIN, A.V.**

## **STRUCTUREE CONSTRUCTION OF MUNICIPAL GOVERNMENTS IN PROVIDING SAFE LIVING CONDITIONS FOR THE POPULATION**

**Keywords:** local government, a subject of the Russian Federation, state authorities, municipalities, powers

In the article the analysis of the legislation regulating the structural building municipal governments to ensure safe living conditions for the population. It has been shown that the Commission on Emergency management and fire safety is no longer directly involved in guiding the work of disaster management, organization involvement, and is the coordinating body, and the direct management of disaster management lies with the regulatory body in this area . The conclusion is that the powers in the field of protection against emergencies and other, related powers, it is appropriate to consider the public authority which is vested in local government - the administration of the municipal district.

В правовых актах, регулирующих вопросы обеспечения безопасных условий жизнедеятельности населения муниципальных образований, включая ФЗ «Об общих принципах...» и ФЗ «О защите населения...», речь идет о том, что на местном уровне этим занимаются органы местного самоуправления. При этом, однако, не указывается, какие именно органы местного самоуправления, учитывая, что согласно ч. 1 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах...» к таковым относятся представительные органы муниципальных образований, местные администрации (исполнительно-распорядительные органы), главы муниципальных образований (теоретически могут быть и другие органы местного самоуправления, но фактически функционируют именно указанные органы).

Вместе с тем муниципальная практика в России выработала довольно четкий и однозначный алгоритм участия представительных органов муниципальных образований и местных администраций во всех сферах жизнедеятельности – представительные органы принимают соответствующие муниципальные правовые акты, а местные администрации осуществляют непосредственную организационно-управленческую деятельность. Поскольку нас интересует конкретная сфера деятельности органов местного самоуправления, а именно обеспечение безопасных условий жизнедеятельности

населения муниципальных образований, то внимание сосредоточим на специальных структурах, которые создаются муниципальных образованиях и прежде всего в местных администрациях для осуществления этой деятельности. Что касается представительного органа муниципального образования, что он является органом местной власти общей (не специальной) компетенции, и поэтому исключается из предмета нашего исследования.

Итак, основанная работа муниципалитетов по обеспечению безопасных условий жизнедеятельности населения муниципальных образований сосредоточена в специальных подразделениях местной администрации. При этом особенностью деятельности местной администрации в рассматриваемой сфере является то обстоятельство, что в муниципальном образовании создается и функционирует также координационная комиссия, что, однако, не отменяет принципа единоначалия, заложенного в ч. 1 ст. 37 ФЗ «Об общих принципах...». В этой связи следует заметить, что структура органов местного самоуправления в широком смысле включает в себя как внутренние подразделения этих органов (например, отделы, управления в местной администрации), так и межведомственные комиссии по наиболее важным сферам жизнедеятельности [1, с. 139]. Что касается структуры местной администрации, то в литературе имеется мнение о том, что таковая представляет собой совокупность взаимосвязанных внутренних организационных частей исполнительно-распорядительного органа, каждая из которых имеет свою компетенцию, закрепленную как правило в уставе муниципального образования [2, с. 105]. Здесь важным является ссылка на уставное закрепление компетенции, на что далее мы еще обратим внимание.

Согласно другой точке зрения под структурой местной администрации следует понимать ее внутреннее строение как системы как совокупности органов, находящихся в определенной связи друг с другом и образующих структурно-функциональную целостность [3, с. 109]. Приведем еще несколько позиций на этот счет. Так, в литературе указывается, что в структуру местной администрации входит перечень конкретных органов, создаваемых согласно уставу муниципального образования [4, с. 102]. С.С. Курникова добавляет, что речь должна идти не только о видах и перечне органов, но и о взаимодействии между такими органами [5, с. 71]. В этом смысле можно констатировать, что местная администрация выступает одним из элементов общей системы органов местного самоуправления и одновременно как относительно самостоятельная система (подсистема), но в том только случае, если содержит определенную совокупность взаимосвязанных элементов [3, с. 106]. Как будет показано ниже, в сфере обеспечения безопасных условий жизнедеятельности населения муниципального образования, встречаются различные варианты структурирования подразделений местной администрации, занимающихся вопросами обеспечения безопасных условий жизнедеятельности населения муниципального образования.

В этой связи нужно заметить, что структура местной администрации, за исключением небольших городских и сельских муниципальных образований,

включает различные подразделения отраслевого и функционального назначения, кроме того, имеется вспомогательный аппарат: бухгалтерия, отдел кадров, юридическая служба и др. Структурные подразделения местной администрации находятся в подчинении их руководителей по принципу единоначалия. Такие подразделения обладают полномочиями, предусмотренными уставом муниципального образования, и осуществляют исполнительную деятельность в определенной области деятельности местной администрации. Структурные подразделения состоят на местном бюджете, могут обладать правами юридического лица, то есть иметь статус учреждения. Имущество подразделений является муниципальной собственностью и закрепляется на правах оперативного управления, если иное не предусмотрено нормативно-правовыми актами [6, с. 68].

Структурные подразделения местной администрации, как отмечалось, возглавляются единоличными руководителями. Г.А Атаманчук указывает, что в качестве совещательных органов при таких подразделениях могут создаваться общественные советы. Управления и отделы местной администрации самостоятельно решают вопросы, отнесенные к их компетенции, руководят подчиненными им организациями в соответствии с законодательством [7, с. 57]. Все эти характеристики в полной мере относятся к подразделениям местной администрации, занимающихся вопросами обеспечения безопасных условий жизнедеятельности населения муниципального образования, за исключением специфических моментов, о которых речь идет ниже.

В общеметодологическо-теоретическом плане затронем еще один аспект. В литературе сделана попытка сформировать критерии создания структурных подразделений. Так, еще в советской теории государственного управления указывалось, что орган управления необходимо образовывать в случае, когда имеется объективная потребность в соответствующих функциях при их относительной самостоятельности; когда объем работы по выполнению функции управления имеет тенденцию к возрастанию; когда нецелесообразно новые функции управления на существующие органы; когда объекты управления удалены территориально, что затрудняет руководство из одного центра; когда необходим учет местных условий.

Что касается структурных подразделений, то они образуются, когда, в частности, осуществление разнородных функций не может быть совмещено; когда требуется особое внимание к той или иной функции управления [8, с. 228-229]. Мы полагаем, что эти теоретические положения, сформулированные отечественными учеными почти сорок лет назад, по-прежнему остаются теоретической и методологической основой для формирования структур различных уровней управления общественными процессами, в том числе это касается обеспечения безопасных условий жизнедеятельности населения муниципального образования.

Следует также заметить, что специалисты в сфере муниципального управления в современной России развивают изложенные выше теоретические положения, акцентируя внимание на их прикладном характере. В этом смысле

нужно отметить «Теоретические основы построения организационных структур местных администраций», которые разработаны Департаментом муниципального развития Ямало-Ненецкого автономного округа [9]. Так, по мнению разработчиков этого документа, термин «структура» означает, что органы местного самоуправления представляют собой не изолированные друг от друга формирования, а находящиеся компетенционных и организационных связях друг с другом. В этом контексте при важно учитывать требования, позволяющие обеспечить успешное решение задач управления в муниципальных образованиях.

Согласно ч. 8 ст. 37 ФЗ «Об общих принципах...» структура местной администрации утверждается представительным органом по представлению главы местной администрации. В практике в структуру местной администрации могут входят обычно отраслевые (функциональные), а также территориальные органы. При этом сама структура местной администрации состоит из следующих элементов: глава местной администрации и его заместители); аппарат местной администрации; функционально-отраслевые подразделения (департаменты, управления, отделы и т.д.); территориальные структурные единицы [10, с. 57].

В отличие от муниципальных районов и городских округов структура местных администраций городских и особенно сельских поселений сравнительно немногочисленна и проста. Так, согласно Уставу Лесновского сельского поселения (Новгородская область) [11] сама структура местной администрации определена отдельным актом и включает в себя такие должности, как глава администрации; заместитель главы администрации; Главный специалист (экономист); ведущий служащий (бухгалтер); ведущий специалист (юрист); служащий администрации. Как видно, никаких самостоятельных структурных подразделений нет, что характерно для сельского поселения с небольшим населением.

В таких поселениях функции администрации по обеспечению безопасных условий жизнедеятельности населения муниципального образования выполняет обычно заместитель главы местной администрации. В более крупных городских и сельских поселениях (более пяти тысяч человек) может быть введено две должности заместителя главы администрации, один из которых является первым. В крупных поселениях с численностью населения свыше десяти тысяч жителей, где местная администрация реализует большой объем полномочий, представительным органом поселения может быть установлено три должности заместителей главы администрации, как правило, курирующих соответственно вопросы развития, вопросы текущего состояния и вопросы обеспечения деятельности и взаимодействия. Один из заместителей при этом одновременно является первым заместителем главы администрации поселения с соответствующими полномочиями. Следует отметить, что на практике в местных администрациях поселений численность сотрудников отделов обычно составляет два – четыре человека. Для решения вопросов местного значения поселений в местной администрации создаются подразделения по экономике,

стратегическому развитию и муниципальному имуществу; по финансам; по муниципальному хозяйству, по социальным вопросам; по организационным вопросам [12].

На этот счет подобные рекомендации выработаны, в частности, в Московской области – они подробно рассмотрены в работе Л.Б. Соболевой [3, с. 112-127]. У нас нет оснований не соглашаться с такого рода рекомендациями.

Соответственно в городских округах и муниципальных районах структура местной администрации более разнообразная и включает в себя довольно много структурных подразделений, включая специальные подразделения, занимающиеся на постоянной основе вопросами обеспечения безопасных условий жизнедеятельности населения муниципального образования.

Обращает на себя также внимание то обстоятельство, что создаваемые в муниципальных образованиях в обязательном порядке комиссии по чрезвычайным ситуациям органов местного самоуправления стали именоваться несколько по иному, а именно - *комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности*. Другая особенность муниципального звена в РСЧС, имеющаяся в Положении о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, заключается в том, что, в отличие от прежних такого рода положений, делается уточнение о том, что комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления функционирует (координирует осуществление мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций) *в пределах территории муниципального образования*. Данные комиссии возглавляются руководителями органов местного самоуправления, то есть главой местной администрации.

Наиболее существенным является, на наш взгляд, то обстоятельство, что комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности теперь не занимается непосредственно руководством работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций, организацией привлечения, а является именно *координирующим* органом.

А непосредственное руководство ликвидацией чрезвычайных ситуаций возлагается на постоянно действующие органы управления в данной сфере. Согласно Положению *на муниципальном уровне таковыми являются органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны*. Предполагается, что в распоряжении этих органов должны находиться муниципальные аварийно-спасательные службы; в этом плане в муниципальной практике имеются сложности, и прежде всего в части финансирования данного направления деятельности органов местного самоуправления, более подробно об этом пойдет речь во второй главе настоящей работы.

В Положении указывается также, что компетенция и полномочия постоянно действующих органов управления единой системы определяются

соответствующими положениями о них или уставами указанных органов управления [13] – далее структура такого рода подразделений местных администраций также будет рассмотрена более подробно. Отметим еще, что, согласно Положению, региональные, муниципальные и иные уровни РСЧС образуют подсистемы Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В субъектах Российской Федерации принимаются региональные законы о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и территориального характера.

Соответствующие структурные подразделения местной администрации создаются путем издания муниципальных правовых актов. Так, постановлением администрации Санчурского муниципального района Кировской области от 22 августа 2011 г. утверждено Положение о районной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности [14], которое, на наш взгляд, является, с одной стороны, типичным, а, с другой стороны, содержит нормы, которые целесообразно закреплять в подобного рода муниципальных актах других муниципальных образований.

Здесь указывается в частности, что районную комиссию возглавляет председатель комиссии, которым по должности является заместитель главы администрации района по жизнеобеспечению. В комиссию могут входить представители органов местного самоуправления Санчурского района, организаций, а также общественных объединений, расположенных на территории Санчурского района. Основными задачами районной комиссии Санчурского района являются координация органов местного самоуправления, органов местной администрации района сил районного звена ТП РСЧС в деятельности по защите населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности; разработка предложений по более эффективному осуществлению единой государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности; обеспечение согласованности действий органов местного самоуправления, органов местной администрации и организаций по вопросам ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, восстановления жилых домов, социальной сферы, объектов жилищно-коммунального хозяйства, производственно-инженерной инфраструктуры, разрушенных в результате проявления чрезвычайных ситуаций; осуществление контроля за ходом проведения мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечению надежности работы потенциально опасных объектов.

В состав комиссии Санчурского района входят заместитель главы администрации района по жизнеобеспечению, главный специалист по делам ГО и ЧС администрации Санчурского района (заместитель председателя комиссии), начальник пожарной части по охране поселка городского типа Санчурск ГПС МЧС РФ (заместитель председателя, по согласованию), ведущий специалист по топливу, энергетике и ЖКХ администрации Санчурского района (секретарь комиссии), начальник отделения полиции «Санчурский» МО МВД

России «Яранский» (по согласованию), глава администрации Санчурского городского поселения, начальник отделения надзорной деятельности по Санчурскому району (по согласованию), старший Государственный инспектор Кировского областного центра охраны окружающей среды и природопользования по Санчурскому району (по согласованию), начальник Санчурского РЭС ОАО «Кировэнерго» (по согласованию), заведующий отделом архитектуры и градостроительства, главный архитектор района, главный эпидемиолог МУЗ «Санчурская ЦРБ» (по согласованию), глава Городищенского сельского поселения (по согласованию), главный врач Санчурской станции по борьбе с болезнями животных (по согласованию).

Такой подход, как мы отмечали, является типичным для муниципальных районов российской глубинки. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что из тринадцати членов комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности восемь членов комиссии (большинство), утверждаются «по согласованию» с соответствующими органами и организациями. То есть со структурами, которые не включаются в состав местной администрации района и, соответственно, данные члены комиссии (соответственно представляемые ими органы и организации) не имеют административного соподчинения с главой местной администрации района, который, в соответствии с ч.1 ст. 37 ФЗ «Об общих принципах...», осуществляет руководство местной администрации на основе принципа единоначалия.

И в этом смысле вряд ли оптимальным является подход, который применяется в городе Белозерске (Вологодская область), где в соответствии с решением об утверждении Положения о комиссии по ЧС и обеспечению пожарной безопасности [15] в состав комиссии входят Глава города Белозерска (председатель комиссии); первый заместитель Главы администрации города (заместитель председателя комиссии); ведущий специалист администрации города (секретарь комиссии); председатель Совета города Белозерска; заместитель Главы администрации города; начальник финансового отдела администрации города; директор МУ «Горзаказчик». Как видно, здесь в состав комиссии входят только должностные лица муниципального образования «город Белозерск». Однако, как показывает практика, ликвидировать чрезвычайную ситуацию невозможно, по меньшей мере, без привлечения органов правопорядка, которые находятся в подчинении федеральных властных структур, и без их представителя затруднительно наметить и реализовать план по ликвидации чрезвычайной ситуации.

Данное обстоятельство мы приводим для того, чтобы показать, что только силами местной администрации муниципального района невозможно решать вопросы ликвидации чрезвычайных ситуаций – здесь всегда требуется взаимодействие со многими структурами, преимущественно с местными подразделениями федеральных органов управления (прежде всего МЧС РФ, МВД РФ, Минздрав РФ и др.).



Соответственно подтверждается наша гипотеза о том, что полномочия в сфере защиты от ЧС и иные связанные с ним полномочия целесообразно считать как государственные полномочия, которыми наделяется орган местного самоуправления, в данном случае – администрация муниципального района.

Из рассмотренных двух положений о комиссиях ЧС заслуживают позитивной оценки и распространения в других муниципальных образованиях ряд положений. Так, в целях мониторинга обстановки, оценки возникших чрезвычайных ситуаций, выработки предложений по их ликвидации, защите населения и осуществления управления процессом реализации мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций, равно как по обеспечению пожарной безопасности районная комиссия по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности Санчурского района создает *оперативные группы* – их состав формируется из членов комиссии, а также необходимых специалистов. На оперативную группу возлагается непосредственное руководство работами по ликвидации ЧС при тесном взаимодействии с органами местной администрации Санчурского района, а также с органами входящих в него городских и сельских поселений.

А в муниципальном образовании «город Белозерск» заслуживают внимание нормы, согласно которым решения Комиссии по ЧС принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Комиссии, оформляются протоколом, при этом в Положении о комиссии указывается, что решения Комиссии являются обязательными для выполнения всеми органами госвласти, органами местного самоуправления, а также организациями и общественными объединениями, расположенными в муниципальном образовании, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности. При этом организационно-техническое обеспечение деятельности данной комиссии возлагается на структурное подразделение местной администрации - отдел муниципального хозяйства. Такого рода нормы, которые, как правило, отсутствуют в других муниципальных образованиях, как нам представляется, целесообразно включать в соответствующие муниципальные правовые акты [16].

### **Литература и источники**

1. Муниципальное право / Под ред. Н.М. Кониной. М.: Норма, 2006. С. 139.
2. Жеребцов А.В. Правовые и организационные основы взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 105.
3. Соболева Л.Б. Исполнительные органы местного самоуправления в Российской Федерации: особенности правовой природы и статуса. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2006. 189 с.
4. Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2007. С. 102.

5. Курникова С.С. Правовое регулирование статуса исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан). Дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 71.
6. Бялкина Т.М. Предметы ведения местного самоуправления // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 2. С. 68.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1998. С. 57.
8. Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М.: Наука, 1972. С.228-229.
9. Теоретические основы построения организационных структур местных администраций / Департамент муниципального развития Ямало-Ненецкого автономного округа // adm.yanao.ru/img/138/3021\_6.rtf. 2010.
10. Подсумкова А.А. Местное самоуправление в России: некоторые вопросы становления и развития. Саратов, 2008. С. 40.
11. Устав Лесновского сельского поселения Новгородского муниципального района Новгородской области (принят решением Лесновского сельского поселения Новгородского муниципального района Новгородской области от 12. 01. 2011 г. № 1) // Официальный сайт Лесновского сельского поселения Новгородского муниципального района Новгородской области (дата обращения – 04. 02. 2013 г.).
12. Структура местной администрации. Примерные формы и рекомендации // upravleniemunicip.ru (дата обращения – 11. 06. 2012 г.).
13. Жамборов А.А. Глава муниципального образования в системе властеотношений на местном уровне // Современная научная мысль. 2013. №1. С.77-80.
14. Положение о районной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Санчурского муниципального района Кировской области (утвержд. постановлением администрации Санчурского муниципального района Кировской области от 22. 08. 2011 г. № 109) // Официальный сайт администрации Санчурского муниципального района Кировской области (дата обращения – 30. 02. 2014 г.).
15. Положение о Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципального образования «Город Белозерск (утвержд. постановлением Главы города Белозерска от 20.11.2009 г. № 317) // Официальный сайт администрации муниципального образования «город Белозерск» Вологодской области (дата обращения – 10. 11. 2013 г.).
16. Провозин А.В. Проблемы формирования правовых основ для реализации органами местного самоуправления вопроса местного значения в виде участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Современная научная мысль. 2013. №1. С.74-76.

---

**ПРОВОЗИН АЛЕКСЕЙ ВИКТОРОВИЧ** - аспирант кафедры конституционного права ЧОУ ВПО «Институт международного права,

экономики, гуманитарных наук и управления имени К.В. Россинского». г. Краснодар (тел. 8 (861) 233 64 48)

**PROVOSIN, ALEXEY V.** - postgraduate student of the chair of constitutional law, PRIVATE higher education institution "Institute of international law, Economics, Humanities and management name of the Kronstadt Rossinsky". Krasnodar (Phone 8 (861) 233 64 48)

---

УДК 342.25:340.132.2

**ЭФРИКЯН Р.А., ПОНОМАРЕВ К.А.  
ПРАВОВОЙ СТАТУС АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Ключевые слова:** административные комиссии, местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальные образования, коллегиальный орган.

Статья содержит обстоятельный анализ общероссийского законодательства по вопросам деятельности административных комиссий, а также в ней проводится его сравнение с законодательными актами субъектов федерации в этой отрасли права. В частности, им отмечается отсутствие четкого регулирования деятельности административных комиссий муниципальных образований.

**EFRIKYAN, R.A., PONOMAREV, K.A.  
THE LEGAL STATUS OF THE ADMINISTRATIVE COMMISSIONS OF  
MUNICIPAL FORMATIONS IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT**

**Keywords:** administrative Commission, local government, local government, municipality, a collegial body.

The Article contains a detailed analysis of the Russian legislation on the activities of the administrative commissions as well as how it compares with the legislative acts of subjects of Federation in this branch of law. In particular, they noted the lack of clear regulation of the activity of the administrative commissions of municipal formations.

Прежде чем говорить об административных комиссиях муниципальных образований как субъектах реализации административной ответственности и их правовом статусе, необходимо уточнить понятие административной комиссии и некоторые вопросы, связанные с системой правоотношений, в рамках которых они функционируют. В этой связи следует заметить, что административное законодательство является внешней формой выражения и объективирования отрасли административного права. А в предмет регулирования норм

административного права входят отношения, связанные с привлечением к административной ответственности за совершение административных правонарушений. Поэтому представляется обоснованной та позиция, в соответствии с которой законодательство об административных правонарушениях рассматривается как часть административного законодательства [1, с. 14]. А поскольку административные комиссии реализуют административную ответственность, то их деятельность осуществляется прежде всего на основе норм административного права. Это важно по двум причинам. Во-первых, административные комиссии муниципальных образований формируются органами местного самоуправления, что регулируется уже нормами не только административного, но и муниципального права, и прежде всего ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [2], а сами органы местного самоуправления – нормами муниципального права. Во-вторых, статус административных комиссий при местных органах власти с принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [3] в 2001 г. был заметно изменен.

В КоАП РФ нашли отражение коренные экономические и социальные изменения в жизни России, приоритет прав и свобод человека и гражданина. Специальные главы посвящены защите экологической, информационной, экономической безопасности от административных правонарушений и защите конституционных прав граждан. С учетом требований Конституции РФ, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [4, с. 12 - 16] детально разработана процессуальная часть с целью гарантировать права как потерпевших, так и лиц, привлекаемых к ответственности. Согласно КоАП РФ любое постановление по делу об административном правонарушении, кем бы оно ни было принято, может быть обжаловано, опротестовано в судебные инстанции. Изменения коснулись и административных комиссий. В этом смысле в литературе неизменно подчеркивается прежде всего проведенное разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях [5, с. 46-51; 12-17; 33-37; 11-17]. К ведению Российской Федерации относится установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе норм об ответственности за нарушение требований федеральных законов; порядка производства по делам об административных правонарушениях и установления мер обеспечения (задержания, осмотра, выемки и т.д.); порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. Вне пределов ведения Российской Федерации правовое регулирование в сфере ответственности за административные правонарушения осуществляется законами субъектов РФ. Следует также иметь в виду, что в отличие от других кодексов в КоАП РФ сосредоточены: общие принципы, основные положения законодательства об

административных правонарушений и составы конкретных административных правонарушений, за которые установлена ответственность на федеральном уровне; процессуальные правила рассмотрения дел об административных правонарушениях, подведомственность таких дел и порядок исполнения постановлений о назначении административного наказания.

И в этом случае административные комиссии выступают в одном ряду с другими субъектами реализации административной ответственности. Необходимо отметить, что в ст. 22.1 КоАП РФ предложен современный подход относительно органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Учитывая тот факт, что в ст. 118 Конституции РФ новой формы судопроизводства - административного, законодатель на первое место среди органов административной юрисдикции поставил судей (мировых судей), и это, конечно же, неслучайно. Такой подход свидетельствует о повышении роли судей в рассмотрении дел об административных правонарушениях. В тоже время, законодатель в КоАП РФ не включил административные комиссии в перечень органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ. Для сравнения отметим, что согласно ст. 194 КоАП РСФСР административные комиссии занимали ведущее место среди органов административной юрисдикции.

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Исходя из данного конституционного положения, можно утверждать, что местные администрации не являются государственными органами. Соответственно изменилась и природа административных комиссий при местных администрациях, - они также не могут быть отнесены к государственным органам. Применительно к административным комиссиям при такой ситуации в литературе предлагается использовать современную терминологию - «муниципальные органы административной юрисдикции» [6, с. 710], с чем, очевидно, можно согласиться. С учетом изложенного можно определить понятие административной комиссии муниципального образования. Итак, на наш взгляд, под административной комиссией муниципального образования необходимо понимать постоянно действующий коллегиальный орган административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных на территории муниципального образования, в соответствии со своей подведомственностью, определяемой в законодательстве субъекта Российской Федерации.

В КоАП РФ административные комиссии названы в качестве органов административной юрисдикции, рассматривающих дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. Иными словами, в соответствии с КоАП РФ статус административных комиссий, их компетенция определяются только законами субъектов Российской Федерации. Такая позиция законодателя представляется недостаточно последовательной [7, с. 76], причем не без оснований. Так, ряд субъектов Федерации (Республика

Хакасия, Кемеровская, Кировская, Ростовская области и др.) через свои законодательные (представительные) органы в свое время выступили в Государственной Думе с инициативой наделения субъектов Российской Федерации полномочием по образованию административных комиссий в целях привлечения к административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Однако правоприменительная практика в этой части довольно противоречивая.

В некоторых субъектах Российской Федерации (Хабаровский и Приморский края; Амурская, Сахалинская области и др.) органами административной юрисдикции являются: мировые судьи, рассматривающие важнейшие дела; органы отраслевой и специальной компетенции, рассматривающие профильные дела; административные комиссии, рассматривающие основную массу дел об административных правонарушениях. Данная позиция восприняла традиции советской административно-юрисдикционной системы, для которой были характерны: 1) отнесение к компетенции судов дел об административных правонарушениях, представляющих, как правило, большую общественную опасность и по степени общественной опасности граничащих с преступлениями; 2) особый вид контрольно-надзорной деятельности - государственный инспекционный контроль и надзор, которые носят узкоспециализированный характер; 3) наличие административных комиссий в качестве основного звена административно-юрисдикционной системы. Некая преемственность прослеживается и в том, что региональное законодательство позволяет отнести рассматриваемые комиссии к субъектам административной юрисдикции общей и межотраслевой компетенции. Они являются коллегиальными органами и создаются для рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, т.е. осуществляют исключительно юрисдикционные функции [8, с. 146-147]. Как видно, административные комиссии, предусмотренные действующим КоАП РФ, сохранили ряд признаков предыдущего их правового статуса.

Если говорить о различиях, то, прежде всего, следует назвать то обстоятельство, что компетенция административных комиссий в КоАП РФ значительно сужена. Далее, они образуются не при исполнительных комитетах местных Советов, как раньше, а при исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления - местных администрациях, которые не входят в систему органов государственной власти, в то время как местные Советы представляли собой низовое звено государственной власти. В литературе отмечается, что правовой статус административных комиссий можно считать определившимся после вступления в силу ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором в ч. 8 ст. 37 предусматривается возможность создания отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации. Такова, в частности, позиция И.Р. Винаркевича и И.А. Полянского [8, с. 147].

При этом, однако, эти авторы подчеркивают, что в науке так и не сложилось определенное мнение о том, как следует определять административные комиссии и другие органы административной юрисдикции муниципального уровня. В ряде случаев они обозначаются как «муниципальные органы административной юрисдикции», в других - прямо называются «органами местного самоуправления» [8, с. 147]. И действительно, имеет место неоднозначность юридической природы административных комиссий.

С точки зрения муниципально-правовых отношений административные комиссии выступают в качестве негосударственных элементов административно-юрисдикционной системы. Из этого правила есть исключения, например, в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Симферополе административные комиссии образуются при исполнительных органах государственной власти. Вместе с тем, административные комиссии осуществляют юрисдикционную деятельность - особый вид государственной деятельности, выполняемый от имени государства уполномоченными государственными органами и должностными лицами. Если принять во внимание, что административные комиссии принадлежат к разряду муниципальных органов, то порядок их формирования, а также иные вопросы организации и деятельности должны решаться согласно ч. 3 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой «порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций».

А здесь, как видно, роль субъекта Российской Федерации ограничивается только установлением наименований вполне конкретных органов местного самоуправления, то есть данное полномочие субъекта РФ не является существенным, а более существенными являются полномочия представительных органов местного самоуправления, которые утверждают устав муниципального образования, в котором, как определяет федеральный законодатель, и должны регулироваться вопросы формирования органов местного самоуправления.

Но тут возникает следующая нестыковка, которую отметил В.Н. Хорьков, полагающий, что хотя административные комиссии и являются негосударственными органами, регулирование их деятельности муниципальными актами незаконно, поскольку исполнительные органы местного самоуправления, которые сами не являются государственными, не вправе своими актами определять порядок реализации государственных полномочий другими органами местного самоуправления, в частности

административными комиссиями [7, с. 82]. Далее, нужно отметить, что необходимым признаком органа местного самоуправления является наличие собственных полномочий по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Вместе с тем, обращает на себя внимание то обстоятельство, что согласно ст.14, 15 и 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» рассмотрение дел об административных правонарушениях к вопросам местного значения не относится. В то же время привлечение к административной ответственности, безусловно, одна из основных функций административных комиссий [9, с. 23]. При этом, как отмечалось, Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство не допускают участия органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, за исключением установленных в законе случаев (ч. 4 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Такие случаи определены в ч. 5 и 11 ст. 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и не предусматривают иных форм участия органов государственной власти в образовании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления. Несмотря на это, в некоторых субъектах Российской Федерации органы государственной власти принимают непосредственное участие в формировании административных комиссий, функционирующих на территориях муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации, в частности, это следует из ст. 14.2 и ст. 14.3 Закона Приморского края «Об административных правонарушениях в Приморском крае» [10], что представляется противоречащим действующему законодательству. Как видно, правовой статус административных комиссий, установленный в законах субъектов Российской Федерации, не в полной мере согласуется со статусом органа местного самоуправления, закрепленным в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В литературе в этой связи задается вполне резонный вопрос следующего характера. Формирование структур муниципальной власти относится, как отмечалось, к ведению органов местного самоуправления, к их собственным полномочиям либо полномочиям населения муниципального образования. Внесенный в Государственную Думу и принятый законопроект об изменении ст. 26.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает возможность передачи полномочий субъектов Федерации по образованию административных комиссий органам местного самоуправления. В частности, п. 24. ч. 1 ст. 26.3 указанного закона поправкой от 2008 г. [11] приобрел следующий вид:



«создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организации деятельности таких комиссий, а также создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации». Возникает вопрос: для чего это нужно, если комиссии являются не государственными, а муниципальными органами власти? [12] Однозначного ответа на этот вопрос законодатель не дает.

### Литература и источники

1. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2008.
2. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003г. (в ред. от 27.12. 2009 г.). Новосибирск, 2010.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. // Российская газета. 2001. 31 декабря.
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Сборник документов по правам человека. СПб., 2007.
5. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 46-51; Васильев И.В. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал Российского права. 2003. № 3. С. 12-17; Козлов Ю.М. Исполнительная власть: муниципальный уровень // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1993. № 2. С. 33-37; Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. №4. С.11-17; Зайцева Т.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2001; Колесников А.В. Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003; Провозин А.В. Проблемы формирования правовых основ для реализации органами местного самоуправления вопроса местного значения в виде участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Современная научная мысль. 2013. №1. С.74-76; Коваленко Н.В. Особенности формирования муниципально-правового статуса личности в современной России // Современная научная мысль. 2013. №1. С.68-70; и др.
6. Хорьков В.Н. Актуальные проблемы законодательного регулирования деятельности административных комиссий // Правоведение. 2003. № 1.
7. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2008. № 30. Ч. 1. Ст. 3613.

8. Винаркевич И.Р., Полянский И.А. Административная ответственность (законодательство субъектов Российской Федерации). Хабаровск, 2005; Мельников В.А. Проблемы определения принудительных мер административного пресечения // Право и практика. 2013. №2; Вербицкая М.А. Обязанности как элемент правового статуса потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях // Современная научная мысль. 2012. №1. С.95-99.
9. Ключниченко А.П., Шергин А.П. Административные комиссии. М.: Юрид. лит., 1975; Оноколов Ю.П. Предупреждение правонарушений и преступлений – основная цель административных наказаний // Право и практика. 2013 №2; Побежимова Н.И. К вопросу об административных процедурах // Право и практика. 2012 №1.
10. Закон Приморского края «Об административных правонарушениях в Приморском крае» от 5 марта 2007 г. № 44-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2007. 6 марта.
11. ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 декабря.
12. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая / Под ред. А.П. Коренева. М.: Московский университет МВД России, 2003; Административное право России / Под ред. И.Ш. Киясханова. М.: МУ МВД России, 2003; Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 2002; Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 1990; Манохин В.М. Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: Вопросы методики. Саратов: СГАП, 2000.

---

**ЭФРИКЯН РУБЕН АЛЬБЕРТОВИЧ** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России. (тел. 8 861 258 14 26)

**ПОНОМАРЕВ КИРИЛЛ АНДРЕЕВИЧ** – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права Института международного права, экономики, гуманитарных наук и управления имени К. В. Россинского

**EFRIKYAN, RUBEN A.** - doctor of law, assistant professor, assistant professor of Department of constitutional and administrative law of the Krasnodar University of the Ministry of internal Affairs of Russia.

**PONOMAREV, KIRILL A.** - doctor of law, Lecturer, Department of constitutional law of the Institute of international law, Economics, Humanities and management named after K. V. Rossinsky

---

**РОЖКОВ Д.Р.  
ТРАНСПОРТНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ВОПРОС ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, субъект Российской Федерации, органы государственной власти, муниципальные образования, транспортные услуги

В статье проводится анализ законодательства регулирующего структурное построение муниципальных органов управления по обеспечению безопасных условий жизнедеятельности населения.

**ROZHKOV, D.R.  
TRANSPORT FOR THE POPULATION OF THE MUNICIPALITY:  
THE QUESTION OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES OF  
SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND BODIES OF LOCAL  
SELF-GOVERNMENT**

**Keywords:** local governments, the subject of the Russian Federation, public authorities, municipal, education, transportation

In the article the analysis of the legislation regulating the structural building municipal governments to ensure safe living conditions for the population.

До принятия Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [1] в ряде регионов России местные органы государственной власти предпринимали собственные меры по решению транспортной проблемы в муниципальных образованиях. Например, еще в 1990 г. Красноярский совет народных депутатов установил верхний предел тарифов для частников, предусмотрев им при этом налоговые скидки за обслуживание льготных пассажиров. Однако это вызвало противодействие перевозчиков, которые были заинтересованы в том, чтобы извлечь максимум выгоды. Интересы горожан и муниципалитета их волновали в последнюю очередь, и они получили поддержку в антимонопольном управлении и в судах [2, с. 69].

После принятия закона о местном самоуправлении создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселений стало предметом ведения органов местного самоуправления. При этом, как представляется,

региональный уровень решения данной проблемы оказался явно недооцененным.

Между тем, можно назвать несколько путей решения проблем муниципального транспорта. С учетом этого фактора появляется возможность: разделить между государством и местным самоуправлением компетенцию и соответствующие ей ресурсы и ответственность; оставить самоуправлению вопросы, которые действительно имеют местное значение и в которых государство готово на деле, а не декларативно отказаться от полномочий и соответствующих ресурсов, передав их муниципалитетам. Вероятно, что указанные направления должны осуществляться одновременно. Самоуправление не может жить вне государства, как и государство без самоуправления. Их сила и эффективность в гармоничном единстве и разграничении предметов ведения и полномочий.

Однако сразу следует заметить, что к настоящему времени еще нет четкого разделения полномочий по решению этой проблемы внутри муниципальных образований между субъектами федерации и самими муниципалитетами. Так, в настоящее время субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют законодательное регулирование по предметам своего ведения, в том числе и в области нефедерального автомобильного и городского электрического транспорта. Отсутствие общетранспортного федерального закона сдерживает принятие законов о транспорте субъектов Федерации.

В настоящее время только около половины субъектов Федерации ввели в действие законы о городском наземном пассажирском транспорте, принятые на основе типового проекта, разработанного в 1992 г. в Государственном научно-исследовательском институте автомобильного транспорта. Законы субъектов Российской Федерации о городском пассажирском транспорте регулируют организацию транспортного обслуживания населения, формирование системы муниципальных маршрутов и эксплуатационной деятельности на них организаций автобусного, троллейбусного и трамвайного транспорта, финансирование перевозок, выполняемых в порядке исполнения государственного и муниципального заказа, реализацию программ развития пассажирского транспорта в регионе и ряд других вопросов [3, с. 37].

Как показывает практика, транспортное обслуживание населения в муниципальных образованиях развивается по трем направлениям. Согласно первому направлению, муниципальный транспорт остается в ведении субъекта Российской Федерации. Например, такая модель использована в Московской области и городах федерального значения. Так, в Московской области образовано Государственное унитарное предприятие (ГУП) «Мострансавто» [4], в составе которого на правах филиалов функционируют технологически самостоятельные производственные единицы, осуществляющие перевозки пассажиров автобусами и легковыми автомобилями в различных городах области и прилегающих к этим городам районах. Эти филиалы имеют организационную структуру и производственно-техническую базу, соответствующие

самостоятельным автотранспортным организациям, но не имеют права юридического лица. ГУП «Мострансавто» осуществляет координированное управление филиалами, централизованное финансирование филиалов за счет средств, полученных из бюджетных источников. Рассмотренная модель требует соответствующего законодательного обеспечения на уровне субъекта Российской Федерации. Второе направление включает в себя создание муниципальных унитарных предприятий пассажирского транспорта – на базе ранее действующих государственных городских пассажирских предприятий. И, наконец, третье направление заключается в создании условий для стимулирования участия бизнес-структур в реализации функции транспортного обслуживания населения в муниципальном образовании.

Каждое из направлений имеет свои достоинства и недостатки. Так, первая модель может обеспечить более четкое технологическую составляющую проблемы (надежность транспортных средств, соблюдение техники безопасности и т.д.), что присуще крупным предприятиям. Но здесь снижается роль органов местного самоуправления. К тому же требуется четкое взаимодействие субъектов федерации и органов местного самоуправления. Кроме того, это направление невозможно без ранее существовавшей материально-технической базы. Поэтому данное направление используется лишь в указанных субъектах федерации. Альтернативой является такая организация отношений (вторая модель), при которой городской транспорт целиком передается в ведение соответствующим муниципальным образованиям, а за субъектом Российской Федерации сохраняются, в основном, контрольные функции и обязанность оказания поддержки. При использовании третьей модели резко актуализируется вопрос о регулировании частного предпринимательства [5].

Как представляется, наиболее оптимальной является такая организация транспортного обслуживания населения в муниципальном образовании, при которой основные, магистральные транспортные средства (троллейбусы, автобусы большой вместимости, трамваи) принадлежат муниципалитетам. Однако такой подход потребует изменений в законодательстве, в частности, необходимо расширить полномочия субъектов Российской Федерации в решении этих вопросов.

### **Литература и источники**

1. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. 05.04.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Ось, 2013.
2. Спиринов И.В. Автотранспортное право. М.: Издательский центр «Академия», 2005. С. 69.
3. Булатов Р.Б. Реформа местного самоуправления и проблемы транспортных перевозок населения муниципальных образований // Транспортное право. 2006. № 1. С. 37.

4. <http://www.mostransavto.ru/about-company/>

5. Бешуков А.Г. Криминологическая характеристика и уголовно-правовые меры противодействия незаконному предпринимательству // Современная научная мысль. 2012. №1. С.77-84.

---

**РОЖКОВ ДМИТРИЙ РУСЛАНОВИЧ** - аспирант кафедры конституционного права ЧОУ ВПО «Институт международного права, экономики, гуманитарных наук и управления имени К. В. Россинского». г. Краснодар, 2-й проезд Стасова 48. Тел. 8 (861) 233 64 48

**ROZHKOV, DMITRY R.** - graduate student, Department of constitutional law of CHOU VPO "Institute of international law, Economics, Humanities and management named after K. V. Rossinsky". Krasnodar, the 2nd passage Stasov 48. Phone: 8 (861) 233 64 48

---

## ФИЛОСОФИЯ

УДК 101.1:116

**САВИНА С.В.**  
**АКТУАЛЬНЫЕ ФИЛОСОФСКИЕ ПРОБЛЕМЫ КУЛЬТУРНЫХ  
КОММУНИКАЦИЙ**

**Ключевые слова:** духовные ценности, философское знание, массовая коммуникация, культурные коммуникации, критическое мышление, субъект философии.

В статье рассмотрены актуальные философские проблемы современной эпохи, обусловленные возрастанием значения межкультурных коммуникаций. Показано, что массовая культурная коммуникация - одно из тех важных явлений современного общества, которое заметно сказывается на развитии общественных отношений внутри каждой страны и между странами и народами. При этом все чаще и чаще основой освоения мира становятся средства массовой коммуникации - обширные и влиятельные системы. Факторами, актуализирующими проблематику институционального функционирования средств массовой коммуникации, выступают распространенность различных форм и моделей массового коммуникативного пространства, их постоянное расширение, обновление, изменчивость, как по темпоральной линии общедоступности, так и по объему, разнообразию и содержанию информационных контекстов, технологической комфортности, а также их воздействие на динамику инновационного потенциала молодежной культуры.

**SAVINA, S.V.**  
**ACTUAL PHILOSOPHICAL PROBLEMS  
OF CULTURAL COMMUNICATION**

**Keywords:** spiritual values, philosophical knowledge, mass communication, cultural communication, critical thinking, the subject of philosophy.

The article deals with current philosophical problems of the modern era, due to the growing importance of cross-cultural communication. It is shown that the mass cultural communication - one of the important phenomena of modern society, which has a significant impact on the development of social relations within each country and between countries and peoples. At the same time more and more often the basis for the development of the world become a means of mass communication - the vast and powerful system. Factors actualize the problems of institutional functioning of the mass media, are the prevalence of various forms and models of mass communication space, their constant expansion, renewal, variation, both temporal line accessibility, as well as the volume, variety and content of information contexts,

technological comfort, as well as their impact on the dynamics of the innovation potential of youth culture.

По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения на сегодня в России проживает свыше 30 с половиной миллионов граждан в возрасте от 15 до 29 лет. От формирования их взглядов, духовных ценностей в значительной степени зависит культурное развитие нашего общества. При этом имеет важность понимания и осознания молодежью значимость национальной политики и культурного многообразия.

Массовая культурная коммуникация - одно из тех важных явлений современного общества, которое заметно сказывается на развитии общественных отношений внутри каждой страны и между странами и народами. В современных условиях общественных изменений происходит переосмысление роли культуры, обновление ее форм и функций [1].

Так, именно, философское знание является целостным выражением мира отношением человека к миру, причем это целостное, духовное выражение мира осуществляется на уровне всеобщих его свойств и связей. Любое знание стремиться к духовному воспроизведению мира в форме картины мира (научной, философской, религиозной). В этом своем свойстве философия отличается от любой другой картины мира: философская картина мира характеризуется всеобщностью.

Множество мыслителей, в частности Аристотель, утверждали, что суть философии заключается в удивлении. И в самом деле, философия рождается из природного стремления человеческих существ интересоваться собой и миром, в котором они живут. В качестве рефлексии и любви к мудрости, философия учит нас мыслить о мысли, исследовать фундаментальные истины, выверять посылки и строить собственные выводы.

В течение веков в различных культурах философия рождала концепции, идеи и труды по обоснованному анализу и закладывала основу критическому, независимому и творческому мышлению.

Актуальность в настоящей статье понимается как в широком смысле, т.е. как нечто важное и существенное для настоящего времени, так и в специальном смысле.

Говоря об актуальных проблемах той или иной гуманитарной науки, отталкиваются от необходимости рационального обоснования ее роли в обществе, влияния на формирование мировоззрения, на социальную ситуацию, в том числе – на политику и экономику как ее элементы.

Таким образом, гуманитарные науки являются рычагами социального развития, как другие науки суть рычаги развития технического. Влиять же на ситуацию в обществе можно, только предварительно изучив наличное его состояние, что делает политические, социальные и культурные проблемы актуальными.

Проблема философии на данный момент в том, что ее считают одной из гуманитарных наук, метанаукой или вспомогательной методологической



дисциплиной. Соответственно, ее вынуждают легитимировать свое существование общими с научными предметом и задачами, участием в разрешении социальных проблем. И здесь уместно вспомнить предостережение М. Хайдеггера о том, что «возможно, измерение ценности философии идеей науки есть уже фатальнейшее принижение её подлиннейшего существа» [2]. Если же философия не есть наука, то и актуальные проблемы у нее не совпадают с научными.

Вероятно, фундаментальным отличием философского познания от научного есть сотворение собственного дискурсивного поля; наука же не творит свое поле, а пребывает в нем. И если, например, политология ставит вопрос о политике, а физика пытается изучить естественные закономерности природы и сконструировать картину мира, то философия прежде всего должна делать предметом исследования саму себя. Хотя бы потому, что и сама она, и субъект, ею занимающийся, являются частью того всеобъемлющего объема понятия, который и есть объект ее изучения. То есть и философия, и философ как субъект – часть предмета философии, наряду с предельными основаниями исследуемого дискурса. Поскольку философия и субъект философствования суть предметы философского исследования, наиболее актуальной проблемой философии будет обоснование собственного бытия, актуальности своего присутствия в общественном сознании.

В результате, возможность философии и актуальность обращения к ней – первоочередные проблемы философствования. И как раз период глобального кризиса является наиболее удачным временем для таких вопросов, поскольку это пора переосмысления ценностей, мировоззренческих ориентиров и инструментов социального прогресса.

XX век в значительной степени был посвящен постановке вопроса и о философии, и о субъекте философствования.

С одной стороны появился ряд альтернативных общепринятым концепций, предлагавших варианты выхода из тупика мысли, отягченного социальными потрясениями, мировыми войнами, фашистскими режимами.

С другой стороны, были сделаны попытки удержать от разложения дискредитированные институты и сами идеалы Модерна, найти новые пути развития науки, государства, церкви.

При этом кризис – это возможность стать на грани обыденности, увидеть пройденный путь и задать вопрос о перспективах, о правомерности надежды на перспективы. Чем острее и всеохватнее кризис, тем меньше у рефлектирующего субъекта путей к отступлению, тем меньше незыблемых оплотов повседневности. Субъект доходит в своей рефлексии до предельных оснований своей экзистенции и может даже поставить вопрос о самом себе, то есть реализовать второй из первоочередных вопросов философии.

Думается, кризис может помочь философу поставить и решить вопросы смысла, как его занятия, так и его самого, поставив его в ситуацию, приближающуюся к пограничной по мере усугубления кризиса. И отличие философии от науки в этом случае в том, что она не имеет цели выровнять

жизнь, а пользуется возможностью разобраться в самом себе и в своём субъекте, пока наименьшее количество ориентиров, стереотипов и предрассудков обуславливают вынесение решения по основополагающим вопросам. При этом, не следует забывать, что средства массовой коммуникации - обширные и влиятельные системы, все чаще и чаще становятся библиотекой знаний не только для молодежи, но и для всех людей, нуждающихся в получении информации.

Средства массовой информации и Интернет являются мощнейшим фактором формирования общественного сознания молодежи. Они закрепляют в общественном мнении определенные понятия и стереотипы. Формирование стереотипов происходит, прежде всего, в результате воспринимаемой характеристики фиксируемых отличий или особенностей. Подростки, как самые психологически незащищенные, больше других подвержены влиянию СМИ: сделать их своими «заложниками» не составляет особого труда, всемирная паутина и виртуальная реальность делают их «жителями» других миров. Но с другой стороны, позволяют, объединив каждого с каждым, делают мир теснее, уничтожив географические, социальные и национальные барьеры [3].

Актуализирующими проблематику институционального функционирования средств массовой коммуникации факторами выступают распространенность различных форм и моделей массового коммуникативного пространства, их постоянное расширение, обновление, изменчивость, как по темпоральной линии общедоступности, так и по объему, разнообразию и содержанию информационных контекстов, технологической комфортности, а также их воздействие на динамику инновационного потенциала молодежной культуры. Известно, что в определенных рискованных и драматических обстоятельствах средства массовой информации становятся мегафоном событий, гипертрофируется общественная реакция на события, возникает искажение истины, что, в свою очередь, может негативно влиять на массовое сознание общества [4].

Таким образом, в современных условиях система духовности человеческого бытия имеет важное значение.

Современный человек выбирает, быть ему прежде философствующим или борющимся за благополучие. Быть ему подверженным влиянию складывающихся стереотипов современного общества или пробудиться, перестав быть «винтиком» манипуляционной системы. А возможно позволить себе роскошь: быть самим собой, развивать свой духовный мир, трансформируя тем самым общество в культурное наследие для будущего.

### **Литература и источники**

1. См.: Савина С. В. Интернет пространство и социальные сети в частности как детерминанта в современной информационной среде: печатное научное издание / Информационная среда и ее особенности на современном этапе развития мировой цивилизации: материалы международной научно-

- практической конференции. В 2-х частях. Ч.2 / Отв. ред. Зарайский А.А. Саратов: Изд-во ЦПМ «Академия Бизнеса», 2012. – 131 с.
2. Хайдеггер М. Основные понятия метафизики / [пер. с нем. В. В. Бибихин] // Вопросы философии. 1989. № 9. С. 116-122.
3. См.: Савина С.В. Динамика влияния средств массовой информации и Интернет на трансформацию социокультурных ценностей молодежи: печатное научное издание // Ученые записки: сборник научных трудов и статей / под редакцией А. Г. Бешукова. Вып. 1. Майкоп: Качество, 2013.
4. См.: Турицын И.В. Власть и пресса в советской России: проблема взаимоотношений и взаимовлияния в 20-е годы. М., 1998; Турицын И.В. Кадровая политика РКП(б) и периодическая печать (1921-1925 гг.). Армавир, 1998.

---

**САВИНА СВЕТЛАНА ВИКТОРОВНА** - кандидат социологических наук, доцент кафедры гуманитарных и правовых дисциплин филиала Адыгейского государственного университета в г. Белореченске ([imyokki@yandex.ru](mailto:imyokki@yandex.ru))

**SAVINA, SVETLANA V.** - Candidate of Sociology, Associate Professor, Department of Humanities and legal disciplines branch of Adyghe State University in Belorechensk.

---

## ПЕДАГОГИКА

УДК 37.013.43:378.01

### **КАРЕВ Б.А., ДВОРЯНКИНА Е.К. УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННОГО ПОТЕНЦИАЛА СТУДЕНТОВ В СИСТЕМЕ ОБУЧЕНИЯ ВУЗА**

**Ключевые слова:** системный подход, субъект, цели, технология, духовно-нравственное воспитание, высшая школа, культурно-созидательная деятельность.

В статье обозначена актуальность развития духовно-нравственного потенциала студентов и раскрыты условия, позволяющие осуществлять становление студентов, как субъектов саморазвития духовно-нравственной сферы. Показано, что в системе обучения происходит взаимодействие преподавания и учения, воспитания и самовоспитания и предметной области учебной дисциплины, выраженной темой занятия. Это дает возможность сделать выводы о создаваемых педагогических условиях развития и саморазвития интеллекта, и нравственно-духовной сферы специалиста в системе обучения, где при изучении основ наук осуществляется и духовно-нравственное воспитание, и становление субъектной позиции.

### **DVORYANKINA, E.K., KAREV, B.A. CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF SPIRITUAL AND MORAL POTENTIAL OF STUDENTS IN SYSTEM OF TRAINING OF HIGHER EDUCATION INSTITUTION**

**Keywords:** system approach, subject, purposes, technology, spiritual and moral education, higher school, cultural and creative activities.

In article relevance of development of spiritual and moral potential of students is designated and the conditions allowing to carry out formation of students as subjects of self-development of their spiritual and moral sphere are opened. It is shown that in the system of training the interaction of teaching and learning, education and self-education and subject area of the discipline expressed the theme sessions. This makes it possible to draw conclusions about the conditions created by teachers and the development of self-intelligence, and moral and spiritual sphere specialist in the education system, where the study of the fundamentals of science is done, and spiritual and moral education, and the formation of a subject position.

Современная образовательная ситуация в России представляет собой одну общую проблему, выражающую противоречие между потребностью в воспитании духовно-нравственной, творческой личности, субъекта

образовательного пространства, своей жизнедеятельности и направлением образования на формирование функционального индивида [1].

В материалах «Круглого стола» на тему: «Вуз как воспитательное пространство» В.П. Борисенков отмечает: «Реализуя воспитательные функции, школа, в том числе и высшая, претерпела существенный урон. Это не могло не сказаться самым негативным образом на воспитании подрастающего поколения» [2]. В высказывании просматривается мысль об актуальности проблем воспитания в высшей школе.

Приняв за методологическую основу системный подход, приступим к рассмотрению образовательной системы вуза, в которой обеспечивается становление студентов как субъектов интеллектуального, духовно-нравственного и профессионального саморазвития. В состав этой системы входят воспитание, обучение, профессионально-кадровая целостность, во взаимодействие которых встраивается предметная область знаний.

Учитывая, что субъектом деятельности гуманитарной системы, к каковому относится и образование, является человек как носитель целей и технологий их реализации, мы соответствующим образом предлагаем моделировать систему обучения, для чего остановимся на логике ее системообразующих характеристик: состав, структура, функционирование. Учет этих характеристик обязателен при моделировании любой гуманитарной системы.

I. Состав. В обучении взаимодействуют две целостности: преподавание, где субъектом является педагог и учение, где субъектом предстоит стать студенту. II. Структурой в системе образования является цель, где цель мы понимаем как предполагаемый результат. III. Функционирование системы обучения отражает закономерности созидательного или разрушительного развития ее и ее субъектов на основе спрогнозированных субъектами целей и адекватных технологий их реализации.

Остановимся на принятом в наших исследованиях понимании целей системы обучения в вузе, которое отличается от понятия целей в традиционном обучении. В нормативных документах для работы с молодежью определены цели: развитие интеллектуального, духовно-нравственного и профессионального потенциала личности. Эти цели определяют стратегию развития всех взаимодействующих в системе образования целостностей и их субъектов.

Так как стратегический результат возможен только для прогнозирования, то возникает необходимость декомпозиции цели на оперативный (промежуточный) и тактический (рабочий) уровни их преобразования. Оперативные цели обучения в вузе обозначены нами в таком варианте: содержательно-образовательные, мировоззренческие и профессионально-управленческие. Рассмотрим названные цели системы обучения с адекватными технологиями их реализации.

Содержательно-образовательные цели декомпозируются на три уровня усвоения, под которыми понимаются «сохраняемые модели содержания

образования». Знания хранятся в сознании человека в сохраняемых моделях, которые мы и рассматриваем как оперативный уровень цели («дерево цели») интеллектуального развития личности.

Мировоззренческие цели определяют духовно-нравственное развитие студентов. Современная педагогическая литература констатирует актуальность развития духовно-нравственного потенциала молодежи. Так, М. Г. Домбинская утверждает, что «появилась необходимость говорить об инженерах нового качества, о духовной культуре инженера в техногенной цивилизации XXI века. Технократизм, как тип духовной ориентации инженера, изжил себя, показав свой губительный, антигуманный характер». И далее: «Инженер будущего должен быть представлен в качестве субъекта культурно-созидательной деятельности, что возможно лишь на основе развитой духовности» [3, с. 39].

Определим свою научно-теоретическую позицию в вопросе целеполагания в системе воспитания. В этой связи наиболее убедительной нам представляется концепция А.И. Дулова, по которой качественный состав ведущих норм поведения гражданина нашего общества определяется принципами общечеловеческой морали [4, с. 25],

Педагоги и все взрослые должны понимать, что главное в жизни, а значит и в воспитании, – это установление правильных нравственных отношений людей с окружающим миром. Таким образом, общечеловеческие ценности (принципы морали) являются личностным аспектом стратегической цели воспитания, которая относится к фундаментальным знаниям, а поэтому не технологизируется.

В свою очередь, каждая нравственная категория имеет глубокий этико-философский смысл, что дает вариант построения ее «дерева цели», состоящего из информационно-целевых полей добра и зла. Каждая цель из информационных полей рассматривается в единстве трех аспектов: информационный, мотивационный и операционный, которые реализуются в системе обучения с помощью адекватных им технологий. При этом информационный аспект предполагает усвоение этико-философского смысла нравственной категории субъектами воспитания и самовоспитания. Мотивационный аспект означает овладение алгоритмом достижения цели, которым является прогнозирование адекватного эмоционального отклика: на положительные цели добра – положительный, на антиподы – отрицательный эмоциональный отклик. Операционный аспект выражается в моделировании личностью своего поведения и в управлении взаимодействием своего поведения с другими системами на основе выбранных целей и принятия их регуляторами поведения.

Педагогическая деятельность по моделированию системы воспитания при изучении основ наук предполагает перевод системы в новое качественное состояние – в систему самовоспитания. В этом случае педагоги готовят студентов к тому, чтобы они стали менеджерами своей судьбы. Поэтому управление развитием системы воспитания и ее субъектов мы рассматриваем не как деятельность, когда педагог «рулит, взяв в руку штурвал», а как

состояние жизненной системы, в которой взрослые и молодежь понимают цели добра и зла, делают их выбор в конкретной ситуации, согласуют способ их достижения с поставленной целью, фиксируя адекватность средств для достижения цели, констатируют результат достижения ее тактического уровня.

Итак, операция по переводу стратегической цели, выраженной нравственной категорией, в оперативную цель, содержит следующие процедуры: 1. Конструирование «дерева цели» нравственной категории; 2. Преобразование каждой составляющей информационно-целевого поля добра и зла на информационный, мотивационный и операционный аспекты для практической реализации цели; 3. Отбор адекватной технологии реализации по каждому аспекту оперативной цели.

Таким образом, на занятиях со студентами решаются сложнейшие духовно-нравственные проблемы подготовки молодого поколения к будущей жизни: выполнение каждым гражданином своего социального и трудового долга. Это тем более важно иметь в виду, когда педагог организует целевое взаимодействие системы воспитания и самовоспитания студентов. Подготовить молодое поколение к правильному выбору созидательных целей жизни, которые определяются предпочтением целей добра и созидания и отказом от целей зла и разрушения – цель педагогов. Однако окончательное решение, то есть свобода выбора и ответственность за него, несет сам человек как субъект деятельности.

Мы предполагаем, что повышение результатов субъектного воспитания студентов при изучении основ наук состоит в упорядочении управления системой обучения, для чего необходимо учитывать следующее:

1. На каждом занятии педагог реализует мировоззренческую цель, которая определяется предметной областью темы и выражается нравственной категорией. 2. Каждому педагогу необходимо владеть технологией целеполагания: определения стратегического, оперативного и тактического уровней цели. К операциям для целеполагания в системе воспитания при изучении основ наук относятся: 2.1. Считать заключительной операцией преобразования социального аспекта стратегической цели в личностный, каковым является нравственная категория, конструирование ее «дерева цели», состоящего из информационных полей добра и зла. Информационные поля создаются для выбора целей из них субъектами самовоспитания. 2.2. Оперативная цель представляет собой такую декомпозицию стратегической, которая обеспечивает ее применимость, то есть предполагает рассмотрение каждой цели из информационного поля «дерева цели» в совокупности трех аспектов: информационного, мотивационного и операционного.

Как отмечается в исследованиях: «... всякая организация представляет собой систему, состоящую из элементов, каждый из которых обладает собственными целями» [5, с. 117]. В этом аспекте тактические цели нравственного воспитания на занятии представляют часть оперативной цели, выбор которой осуществляется посредством творческой педагогической деятельности субъектов воспитания, обеспечивающих перевод системы в новое

качественное состояние – в самовоспитание, где субъектом становится студент, а вся система находится в инновационном режиме развития.

Таким образом, на основе рассмотренных нами положений о системном подходе к обучению становится очевидным, что в системе обучения происходит взаимодействие преподавания и учения, воспитания и самовоспитания и предметной области учебной дисциплины, выраженной темой занятия. Это дает возможность сделать выводы о создаваемых педагогических условиях развития и саморазвития интеллекта, и нравственно-духовной сферы специалиста в системе обучения, где при изучении основ наук осуществляется и духовно-нравственное воспитание [6], и становление субъектной позиции.

Содержательно-образовательные и мировоззренческие цели обеспечивают следующие результаты педагогической деятельности: 1. На занятиях происходит развитие интеллектуального и духовно-нравственного потенциала обучающихся через организацию учебной деятельности для усвоения информации по предметной области учебной дисциплины, согласно тактическим целям системы обучения, выраженным уровнями усвоения [7]. Субъекты системы обучения осуществляют моделирование целевого образовательного пространства, используя способы (технологии) реализации целей гуманитарного пространства бытия. 2. Целевой подход к саморазвитию субъектов гуманитарной системы знаменует начало их сотрудничества в образовательном пространстве за счет совместного целевого моделирования образовательного пространства на базе когерентного поведения. 3. Резонансные возбуждения моделируемой синергетической системы обеспечиваются логикой целевого функционирования преподавания и учения всего состава субъектов образовательного пространства. Синхронизация образовательной целостности происходит на основе целевой упорядоченности поведения субъектов, осуществляющих саморазвитие своего интеллектуального и духовно-нравственного потенциала, а поэтому проявляется тенденция к гармоничному развитию всей системы и ее субъектов.

Таким образом, мы рассмотрели воспитание как целостность, взаимодействующую с системой обучения, сохраняющую свои системообразующие характеристики на уровне структуры и функционирования, то есть на уровне целей личностного аспекта стратегической цели системы воспитания, вместе с адекватным эмоциональным откликом (алгоритмом реализации цели).

### **Литература и источники**

1. Дворянкина Е.К. Мировоззренческая основа эффективности профессиональной подготовки будущих учителей в третьем тысячелетии: проблемы и их решение на основе методологии системного подхода // Современная научная мысль. 2013. №1. С.147-154.



2. Борисенков В.Р. Развитие фундаментальных педагогических исследований в РАО // Педагогика. 2006. № 1.
3. Домбинская М.Г. Факторы формирования духовной культуры инженера. М.: МГУ, 1996.
4. Дулов А.И. Основы нравственного воспитания в процессе обучения. Красноярск: Изд-во Красноярск. пед.ин-та, 1974.
5. Психология формирования и развития личности / Отв. ред. Л.И. Анцифирова. М.: Наука, 1981.
6. Суханова С.Г. Новый подход к системе духовно-нравственного воспитания в техническом вузе // Современная научная мысль. 2013. №1. С.162-166.
7. Карев Б.А., Чопова Н.В. Возможности становления профессионально значимых умений при изучении инженерной графики в техническом вузе // Современная научная мысль. 2013. №1. С.178-184.

---

**Дворянкина Е.К.** - доктор педагогических наук, профессор кафедры математики и информационных технологий, Дальневосточный государственный гуманитарный университет ([boss@khspu.ru](mailto:boss@khspu.ru))

**Карев Б.А.** - доктор педагогических наук, профессор, заведующий кафедрой психологии и педагогики Амурского государственного университета, г.Благовещенск ([karevdok.27@mail.ru](mailto:karevdok.27@mail.ru))

**Dvoryankina E.K.** - Far Eastern State University of Humanities, the professor in chair of mathematics and informatics, doctor of pedagogics ([boss@khspu.ru](mailto:boss@khspu.ru))

**Karev B.A.** - Doctor of Pedagogy, Professor, head of the Department of psychology and pedagogy "The Amur state university", Blagoveshchensk

---

УДК 37.011.33

## **ДЬЯЧЕНКО Е.А.** **ВОСПИТАНИЕ ПОСРЕДСТВОМ ПРЕПОДАВАНИЯ ДИСЦИПЛИН** **ГУМАНИТАРНОГО ЦИКЛА**

**Ключевые слова:** система обучения, воспитывающее обучение, цели интеллектуального развития, цели духовно-нравственного развития.

В настоящей статье рассматривается один из вариантов организации учебного процесса, позволяющий способствовать упорядочиванию поведения учащегося как по отношению к самому себе, так и по отношению к другим людям. Показано, что реализация системного подхода к управлению образованием при изучении гуманитарных дисциплин необходима для создания условий формирования личности, способной ориентироваться в реалиях современного общества. При управлении такой системой решающее значение имеет верное определение целей системы на различных уровнях обобщения, отталкиваясь от

которых, разрабатываются технологии для достижения результата, определяемого критериями его оценки.

**DYACHENKO, E.A.**  
**EDUCATION THROUGH TEACHING HUMANITIES CYCLE**

**Keywords:** training system, bringing up training, intellectual development objectives, goals, spiritual and moral development.

This article examines one of the options of the educational process, allowing help streamline student behavior both in relation to himself and in relation to other people. It is shown that the implementation of a systematic approach to the management of education in the study of the humanities need to create conditions for the formation of personality, ability to navigate the realities of modern society. When operating such a system crucial to the correct definition of the objectives of the system at various levels of aggregation, based on which technologies are being developed to achieve the result, defines the criteria for its evaluation.

Одной из основных задач образовательного учреждения системы МВД России является удовлетворение потребности органов внутренних дел в высококвалифицированных специалистах и научно-педагогических кадрах высшей квалификации, сочетающих глубокие профессиональные знания с необходимыми профессионально-нравственными и моральными качествами, посредством реализации соответствующих образовательных и воспитательных программ [2]. В настоящей статье речь пойдет о возможностях профессорско-преподавательского состава в решении этой задачи на примере преподавания социально-гуманитарных дисциплин.

Как известно образование - единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства [1]. Приоритетным направлением в образовательном процессе должно являться именно воспитание. В педагогике воспитание рассматривается как системная целенаправленная деятельность государственных учреждений, общественных организаций и отдельных лиц по содействию гражданам в их социальном и личностном росте в интересах их самих и общества. Современная высшая школа призвана выполнить заказ общества и государства по подготовке профессионально компетентных специалистов. Она находится в постоянном поиске и обновлении всех сторон своей деятельности, и основой для этого являются возможности развивающего и воспитывающего обучения, реализация которых осуществима только при осмыслении педагогических явлений обучения, как взаимодействия систем различного уровня сложности.

Реализация системного подхода к управлению образованием при изучении гуманитарных дисциплин необходима для создания условий формирования личности, способной ориентироваться в реалиях современного

общества [3]. При управлении такой системой решающее значение имеет верное определение целей системы на различных уровнях обобщения, отталкиваясь от которых, разрабатываются технологии для достижения результата, определяемого критериями его оценки. Для наиболее корректного изложения материала необходимым представляется определение основных понятий системы.

Система - это организованный комплекс средств достижения цели. Любая система характеризуется своим составом, структурой и функционированием. Состав системы - это перечень ее элементов. Система профессионального образования, как гуманитарная система высокой степени обобщенности, содержит в своем составе такие основные подсистемы как: управление, обучение, воспитание, информационную и методическую системы.

Структура - инвариант отношений между элементами состава системы. Она определяет взаимосвязь элементов системы.

Функционирование системы предполагает обязательным такое состояние, когда в системе имеются рабочие технологии, позволяющие достигать поставленные цели.

Цель необходимо определить как предполагаемый конечный результат. Цели системы обучения определяет и моделирует преподаватель, как субъект своей деятельности, а затем передает их субъектам учения - обучаемым.

При изучении курсантами и слушателями гуманитарных дисциплин результатом реализации целей воспитания является формирование у них мировоззрения, убеждений, чувств, воли, характера, определенных деловых качеств. Принимая во внимание специфику различных учебных дисциплин, необходимо отметить, что по своим воспитательным возможностям они могут быть классифицированы с учетом того как можно достичь заявленных целей:

- реализация целей через программно-дидактический материал;
- реализация целей через организацию учебной деятельности;
- реализация целей через личность преподавателя.

При выборе стратегических целей в работе с курсантами и слушателями обратимся к целям системы образования: развитие интеллектуального, духовного и профессионального потенциала учащихся.

Стратегические цели идеальны, и не могут технологизироваться в силу своей абстрактности и высокой степени обобщенности. Выходя на оперативный (рабочий) уровень, нужно их декомпозировать на содержательно-образовательные, мировоззренческие или воспитательные и профессионально-педагогические или развивающие.

Цели интеллектуального развития, (содержательно-образовательные), определяются по уровням усвоения (далее УУ) (1-й УУ - элементарное воспроизведение знаний, 2-й УУ - воспроизведение полученных знаний по образцу в аналогичной ситуации, 3-й УУ - творческое применение знаний в нестандартной проблемной ситуации) и качеством знаний (сформированность общеучебных навыков и умений, нравственное самоопределение учащихся, умение адаптироваться и взаимодействовать в коллективе и т.д.).

Цели развития духовно-нравственного потенциала учащихся (мировоззренческие цели) выражаются в нравственных категориях (долг, честь, доблесть, гуманизм, свобода, и др.). При декомпозиции этих целей по позитивным составляющим и их антиподам (например, долг и/или эгоцентризм), конструируется «древовидная структура целей». Воспитание при изучении социально-гуманитарных дисциплин должно осуществляться следующим образом:

1. определение воспитательных возможностей дисциплин, тем, аудиторий, структурно взаимодействующих друг с другом на основе поставленных целей;

2. формирование установки через программно-дидактический материал и развитие убеждений с использованием возможностей учебных дисциплин;

3. формирование ответственного отношения к учению и способам учебной работы через целевую организацию деятельности курсантов на занятии;

4. формирование убеждений и установок посредством организации взаимоотношений между преподавателем и обучающимися на основе общечеловеческих нравственных ценностей.

Применяемые методики воспитания должны быть научно обоснованными и использоваться только после того, как была осуществлена работа по определению целей и выбору адекватной им технологии, чтобы курсант, как субъект своего духовно-нравственного и интеллектуального развития, мог осуществить выбор своих целей, освоить необходимые для их реализации технологии и смоделировать свое продуктивное поведение.

Таким образом, в работе с курсантами цели воспитания и самовоспитания определяются по их принадлежности к позитивным категориям и их антиподам. Преподаватель и курсант в различных учебных ситуациях применяют один и тот же операционный алгоритм:

1. анализ - определение нравственного выбора, то есть определение целей добра (позитивная категория) или зла (её антипод) в отношении к людям, которые являются участниками взаимодействия в каждой учебной ситуации.

2. диагноз - оценка каждым участником образовательного процесса своего отношения к добру и злу. И если оценка неадекватна цели, то есть к категориям добра отношение отрицательное, а к категориям зла - положительное, то это означает наличие противоречия, ведущего к разрушению отношений, и ставящего под угрозу достижение положительного результата совместной деятельности.

3. решение - устранение противоречия, приведение в соответствие с действующими нормами понимания нравственной категории и своего отношения к ней.

4. результат - определение факта достижения цели и адекватности технологий их достижения посредством рефлексии (самоанализа).

При выходе личности на саморазвитие воспитание преобразовывается в саморегуляцию поведения как отдельных лиц, так и групп людей. Система воспитания превращается в свободное творческое, опосредованное духовно-нравственными ценностями, моделирование поведения при достижении целей, возникших и осмысленных в различных учебных, профессиональных и жизненных ситуациях. Главным здесь выступает то, что воздействие на личностные и профессиональные качества учащегося выступает не как сила, подавляющая его как личность, а как система, позволяющая и способствующая упорядочиванию поведения индивида (групп) как по отношению к самому себе, так и по отношению к другим людям [4].

### **Литература и источники**

1. Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»; статья №2.
2. Устав федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. приказа МВД России от 31.05.2011 № 576)
3. Горбанева Л.В. Моделирование системы обучения студентов, направленное на развитие креативности // Современная научная мысль. 2013. №1. С.142-146.
4. См.: Карев Б.А., Широков А.П. Взаимосвязь педагогических технологий и педагогических методов в высшем профессиональном образовании // Современная научная мысль. 2013. №2. С.147-154.

---

**ДЬЯЧЕНКО ЕГОР АЛЕКСАНДРОВИЧ** - кандидат педагогических наук, доцент кафедры социально-гуманитарных и экономических дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России.

**DYACHENKO, EGOR A.** - candidate of pedagogical sciences, associate professor of the Department of humanitarian and economic disciplines of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

---

УДК 37.017.92

**РЮМИНА Ф.А.**  
**ИДЕЯ ОБЩЕЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ЦЕННОСТЕЙ**  
**В ДУХОВНО-ПРАВСТВЕННОМ ВОСПИТАНИИ**  
**(ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XX ВЕКА)**

**Ключевые слова:** духовность, духовно-нравственное воспитание, общечеловеческие ценности.

В статье анализируются исторические и политические условия, способствовавшие актуализации идеи общечеловеческих ценностей и развитию духовно-нравственного воспитания в отечественной педагогике второй половины XX века. Показано, что понимание духовности, как устремленности к общечеловеческим ценностям, стало возможно сравнительно недавно – в середине XX в. До этого времени само понятие «духовность» использовалось исключительно в религиозном контексте и определялось ориентацией личности на единственную предельную ценность – Бога. Во второй половине 60-х г.г. в педагогической науке еще сохранялась осторожность в употреблении понятий «духовность», «духовно-нравственное», они заменялись близкими по содержанию словесными оборотами, например, «нравственно-эстетическое», «ценностно-эмоциональное». Но сама идея духовно-нравственного воспитания как формирование «общечеловеческого в человеке», в педагогических исследованиях получила дальнейшее развитие.

**RUMINA, F.A.**

### **THE IDEA OF UNIVERSAL HUMAN VALUES IN SPIRITUAL AND MORAL EDUCATION (THE SECOND HALF OF THE XX CENTURY)**

**Keywords:** spiritual, spiritual and moral education, human values.

The article analyzes the historical and political conditions that contributed to updating the idea of universal human values and the development of spiritual and moral education in domestic pedagogics of second half of the twentieth century. It is shown that an understanding of spirituality as the aspiration to universal values, it was possible relatively recently - in the mid-twentieth century. Until that time, the concept of "spirituality" was used only in a religious context, and determines the orientation of the individual to a single limit value - God. In the second half of the 60-ies in pedagogical science has remained cautious in the use of the concepts of "spirituality", "spiritual and moral", they replace similar in content verbal turns, such as "moral and aesthetic", "value-emotional." But the idea of spiritual and moral education as the formation of a "universal in man", in educational research has been further developed.

Актуальность и нерешенность проблем духовно-нравственного воспитания в современной образовательной системе требует обращения к опыту и традициям отечественной педагогики, в том числе советского периода. Но многочисленные историко-педагогические исследования по данной проблеме изначально затруднены отсутствием единого понимания основополагающего понятия «духовность».

Сегодня многие авторы (Т.И. Петракова, Н.Л. Шеховская, О.Л. Янушкявичене и др.) рассматривают духовность сквозь призму христианско-гуманистической педагогической традиции, где обязательным условием духовности провозглашается «приоритетность христианской морали и

христианских ценностей» [12, с. 17], духовно-нравственное воспитание строится на конфессиональной основе. При данном подходе обращение к опыту советской педагогики, безусловно, не имеет смысла.

Нельзя отрицать, что исторические корни духовности уходят в религиозную сферу, что христианское воспитание и сегодня наилучшим образом обеспечивает развитие духовно-нравственных качеств личности. Вместе с тем, жесткое ограничение поля духовности рамками конфессионального подхода не позволяет возвести ее на уровень целей и задач, приемлемых для всей образовательной системы. На наш взгляд, следует рассматривать духовность в широком универсальном общечеловеческом смысле, что не исключает возможности индивидуального сознания обнаружить истоки духовности в Боге.

В философской, психологической и педагогической науках, большинство авторов (Г.С.Батищев, Л.П.Буева, В.А.Лекторский, Д.А.Леонтьев и т.д.) определяют духовность как качество личности, либо способ ее существования, предполагающий выход за пределы узколичностных, эгоистических интересов в «пространство, где ориентирами для самоопределения служит широкий спектр общечеловеческих и культурных ценностей» [4, с. 36]. В Энциклопедии эпистемологии и философии науки Д.А. Леонтьевым предлагается, по нашему мнению, наиболее удачная дефиниция: «Духовность – это такой высший уровень развития и саморегуляции зрелой личности, на котором основными мотивационно-смысловыми регуляторами ее жизнедеятельности становятся высшие человеческие ценности» [13].

Приведенные тезисы позволяют выделить характеристики духовности в современном ее понимании:

- во-первых, духовность – есть высший уровень развития личности;
- во-вторых, условием духовности и одновременно ее признаком является преодоление эгоистических, узколичностных интересов, потребностей, целей;
- в-третьих, сущностная характеристика духовности заключается в иерархически структурированном ценностном сознании, где первостепенное значение приобретают высшие общечеловеческие ценности;
- в-четвертых, духовность обеспечивает высший уровень саморегуляции, что подразумевает развитость волевой сферы личности, таких ее качеств, как активность, целеустремленность, рефлексия, ответственность и т.д.

Духовное становление личности – это, прежде всего, интериоризация общечеловеческих ценностей в личностное ценностно-смысловое поле. Именно так характеризуется духовность в работе Л.А. Степашко «Философия и история образования», автор неразрывно связывает формирование духовного облика человека со способностью личности «принять в качестве собственных ориентиров .... общечеловеческие ценности» [7, с. 36].

Философский словарь определяет понятие «общечеловеческие ценности» как «систему аксиологических максим, содержание которых не связано непосредственно с конкретным историческим периодом развития общества или конкретной этнической традицией» [6]. Это ценности, выражающие общие

интересы человеческого рода. Под общечеловеческими ценностями понимаются, прежде всего, предельные ценности человеческого бытия – Истина, Добро, Красота и, безусловно, Человек и Жизнь. Следует признать, что представления о сущности общечеловеческих ценностей неоднозначны, существует мнение об отсутствии их как таковых.

Необходимо отметить, что подобное понимание духовности, как устремленности к общечеловеческим ценностям, стало возможно сравнительно недавно – в середине XX в. До этого времени само понятие «духовность» использовалось исключительно в религиозном контексте и определялось ориентацией личности на единственную предельную ценность – Бога. В XX веке христианская система вытесняется разнообразными идеологиями, что приводит к ценностному расколу. По мнению одного из представителей отечественной аксиологии Л.Н. Столовича, раскол «...выразился в том, что распространились такие аксиологические концепции, которые апологетизировали ценностное сознание отдельных социальных групп людей по расово-национальной, социально-классовой или религиозно-конфессиональной общности» [8, с. 92]. Кровопролитные трагедии XX века, ставшие следствием этого противостояния, способствовали «осознанию человечеством своего единства и формированию мирового сообщества, вырабатывающего, в частности, общие ценностные ориентиры» [5, с. 23]. Взаимопроникновение национальных культур и цивилизаций, универсализация ценностей – есть закономерный процесс социальной эволюции, активное осмысление которого началось в середине прошлого столетия.

Общемировые тенденции незамедлительно нашли свое отражение в российской науке в 60-70 гг. XX в., в том числе и педагогической, что очередной раз убеждает в единстве и целостности всемирного историко-педагогического процесса [7, с. 47]. До конца 50-х годов теория ценностей (аксиология) в советской науке трактовалась как отрасль знания буржуазной философии, враждебной марксизму. Господствующая педагогическая парадигма характеризовалась классовой нетерпимостью, «социалистической интолерантностью», которая формировала в сознании подрастающего поколения антиномию: «мы – они», «свои – чужие» [2, с. 11]. Подобный подход рассматривал ценности как классовые явления и исключал возможность признания их общечеловеческого характера.

Вместе с тем, несмотря на идеологическую детерминированность отечественной педагогики, продолжала существовать российская гуманистическая традиция, ориентированная на образование на общечеловеческие ценности, нашедшая отражение в работах и практической деятельности К.Н. Вентцеля, М.И. Демкова, П.Ф. Каптерева, М.М. Рубинштейна, В.А. Сухомлинского.

К 60-ым гг. XX века сложились благоприятные внешние и внутренние факторы, обусловившие развитие в советской педагогике идеи духовно-нравственного воспитания, основанного на принятии общечеловеческих ценностей. С начала 60-х годов все сферы советского общества вовлекаются в



процесс социально-политических и экономических изменений, которые стали возможны в силу международных и внутригосударственных условий. В окружении Советского Союза рождаются дружественные социалистические государства, отношения с капиталистическими странами вступили в период мирного сосуществования. Ситуация на мировой арене на фоне недавно пережитой трагедии второй мировой войны заставила Советский Союз сформулировать новую политическую задачу – борьба за мир, которая должна осуществляться «единым фронтом», объединяющим разные страны и народы. Идея «единого фронта», по сути, стала первым шагом на пути признания единства всего человечества, независимо от политических пристрастий государств, приоритета общечеловеческих ценностей и задач, над политическими амбициями. Постепенно складываются условия для возвращения общечеловеческих ценностей в систему воспитания.

Внутренним фактором, оказавшем значительное влияние на педагогическую мысль, стал XXII съезд КПСС (1961 г.), принявший третью Программу партии, провозгласившую окончательную победу социализма в СССР и новую цель – построение коммунистического общества. Осуществление поставленной цели не мыслилось без формирования нового человека, поэтому КПСС придает большое значение воспитанию и ставит перед собой задачу – «обеспечить всесторонне гармоничное развитие личности, сочетающей в себе духовное богатство, моральную чистоту, физическое совершенство» [3, с.565].

Впервые партия заявила о значимости духовной составляющей личности, хотя не конкретизировала ее содержание. Принятый на съезде документ «Моральный кодекс строителя коммунизма», сформулировавший нравственные принципы личности, включал любовь к Родине, заботу о Семье, Труд, Гуманизм, Взаимопомощь, являющиеся традиционно общечеловеческими ценностями.

Интересным и немаловажным является тот факт, что при разработке нравственных принципов «строителя коммунизма», по признанию одного из авторов «Морального кодекса» профессора Ф.М. Бурлацкого, в их основу были положены библейские заповеди [1, с. 17].

В этот период появляются первые научные исследования по теории ценностей В.П. Тугаринова, О.Г. Дробницкого. Обращают на себя внимание работы В.П. Тугаринова, в которых впервые в советской науке получили признание общечеловеческие и общеисторические ценности, без которых, по мнению автора, «невозможно было бы ни мирное сосуществование, ни международные связи и взаимопонимание» [9, с. 25]. В отдельную категорию выделены духовные ценности, наиболее общие из которых: истина, добро, красота [9, с. 28]. Советский философ называет проблему ценностей «важнейшей воспитательной проблемой» [10, с. 5] и рассматривает воспитание, как целенаправленный процесс воздействия на личные ценности, прежде всего духовные [9, с. 31]. В.П. Тугаринов, характеризуя всесторонне развитого «нового человека», на формирование которого была нацелена советская школа,

отмечает предполагаемые обязательные личностные качества: высокую культуру, развитое общественное сознание и возвышенные стремления [9, с. 31].

Во второй половине 60-х гг. в педагогической науке еще сохранялась осторожность в употреблении понятий «духовность», «духовно-нравственное», они заменялись близкими по содержанию словесными оборотами, например, «нравственно-эстетическое», «ценностно-эмоциональное» и т.д. Но сама идея духовно-нравственного воспитания как формирование «общечеловеческого в человеке», получает дальнейшее развитие в педагогических исследованиях.

Одной из первых фундаментальных работ по проблемам духовно-нравственного воспитания, основанного на актуализации общечеловеческих ценностей, стало комплексное исследование по формированию духовных потребностей, проведенное кафедрой педагогики и психологии Новосибирского пединститута под руководством члена-корреспондента АПН СССР Ю.В. Шарова. Итогом работы стали: издание 5-ти сборников научных трудов, защита двадцати кандидатских и одной докторской диссертаций. В результате исследования были определены ключевые задачи духовно-нравственного воспитания: во-первых, развитие непосредственно духовных потребностей, во-вторых, торможение гипертрофированных материальных потребностей (квазипотребностей) [11, с. 23].

При выявлении сущности потребностей исходным было общепринятое в марксистской философии и психологии толкование потребности как выражение нужды организма в определенных жизненных условиях, необходимых для его существования. Духовные же потребности участниками исследования рассматриваются как выражение нужды в идеальных предметах и деятельности, связанной с их созданием и приобретением. К подобному роду идеальных предметов отнесены общечеловеческие ценности, не нацеленные на удовлетворение потребностей организма, но отражающие стремление личности к красоте, добру, истине.

Ретроспективный анализ представлений отечественной педагогической науки в исследуемый период о сущности и содержании духовно-нравственного воспитания, его месте в образовательной системе позволяет утверждать, что в 60-70 гг. XX в. в советской педагогике в рамках общей теории воспитания формируется идея духовно-нравственного воспитания, содержание которой созвучно современному пониманию. Благоприятной почвой для ее развития явились объективные исторические условия, социально-политическая ситуация, а так же гуманистические традиции отечественной педагогики.

К 1990-м годам советская педагогическая наука не смогла разработать целостной концепции и системы духовно-нравственного воспитания. Тем не менее, учитывая, что сегодня вопросы воспитания вновь поставлены в повестку дня [14], результаты исследований советских ученых, их идеи и опыт должны быть осмыслены и использованы современной педагогикой.

## Литература и источники

1. Бурлацкий Ф.М. Судьба дала мне шанс // Российский адвокат. 2007. №5.
2. Днепров Т.П. Преодоление консервативно-либерального противостояния в отечественном образовании на основе национальной толерантности. Автореф. ... дисс. докт. пед. наук. Тюмень, 2011.
3. История Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1985.
4. Лекторский В.А. Духовность и рациональность // Вопросы философии. 1996. № 2.
5. Леонтьев Д.А. Ценность как междисциплинарное понятие: опыт многомерной реконструкции // Вопросы философии. 1996. № 4.
6. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов. Мн., 1998.
7. Степашко Л.А. Философия и история образования: Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М.: Московский психолого-социальный институт: Флинта, 1999.
8. Столович Л.Н. Об общечеловеческих ценностях // Вопросы философии. 2004. №7.
9. Тугаринов В.П. Духовные ценности человека // Советская педагогика. 1966. №1.
10. Тугаринов В.П. Теория ценностей в марксизме. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1968.
11. Шаров Ю.В. Духовные потребности учащихся старших классов // Советская педагогика. 1965. №8.
12. Шеховская Н.Л. Духовность нравственного воспитания в русской философско-педагогической мысли (вторая половина 19 – первая половина 20 вв.) // Автореф. дисс.... докт. пед. наук. Белгород, 2007.
13. Энциклопедия эпистемологии и философии науки. М.: «Канон+», РООИ «Реабилитация», 2009.
14. См. напр.: Суханова С.Г. Новый подход к системе духовно-нравственного воспитания в техническом вузе // Современная научная мысль. 2013. №1. С.162-166; Карев Б.А., Мартынова Н.В. Проблема дифференциации образования и оптимизации высшей профессиональной школы // Современная научная мысль. 2013. №3. С.197-200.

---

**Рюмина Ф.А.** - старший преподаватель кафедры социально-гуманитарных и экономических дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России (ruvir13@yandex.ru)

**Rumina, F.A.** - senior teacher of the department of social, humanitarian and economic disciplines Far Eastern Legal Institute of Internal Affairs Ministry of Russia

---

**ЛАБАШЕВА Н.А., ГУЛИДОВА Н.В.  
УЧЕБНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
СТАРШЕКЛАССНИКОВ В СИСТЕМЕ КОЛЛЕДЖ-ВУЗ**

**Ключевые слова:** самоуважение, референтная группа, конфидант, эмоциональная привязанность, самовоспитание, социальная психология, самоанализ.

В статье представлен анализ факторов социального развития личности в период адаптации в высшей школе, представлен современный подход к формированию ключевых составляющих развитой личности, в частности коммуникабельного, инициативного и компетентного специалиста, способного правильно принимать конструктивную критику, делать выводы и находить решения. В частности, показано, что индивидуализация обучения, предусматривая развитие самостоятельности и специализацию умственных способностей, формирует индивидуальный стиль умственной деятельности как устойчивую совокупность индивидуальных вариаций в способах восприятия, запоминания и мышления, за которыми стоят различные пути приобретения, накопления, переработки и использования информации.

**LABASHEVA N.A., GULIDOVA N.V.  
EDUCATIONAL AND PROFESSIONAL ACTIVITIES OF HIGH  
SCHOOL STUDENTS IN THE COLLEGE-HIGH SCHOOL**

**Keywords:** self-respect, reference group, konfidant, emotional attachment, self-education, social psychology, introspection.

The article presents an analysis of the social factors of personality development in the period of adaptation in high school, presented a modern approach to the formation of the key components of development of the individual, in particular communication skills, initiative and competent, able to take constructive criticism well, draw conclusions and find solutions. In particular, it is shown that the individualization of education, providing development of independence and specialization of intelligence, forms an individual style of mental activity as a stable set of individual variations in the ways of perception, memory and thinking, for which there are different ways of acquisition, storage, processing and use of information.

Для старшеклассника ведущей является учебно-профессиональная деятельность.

Расширяются возможности познания (появляются новые дисциплины - теоретические и практические). Развиваются способности к деятельности в

различных областях (производство, художественная деятельность, спорт), складываются новые связи с окружающим миром.

Новые особенности умственной деятельности сказываются на протекании отдельных психических процессов: внимании, памяти, речи, воображении, мышлении.

**Внимание.** Преобладает произвольное внимание, старший школьник может легко сосредоточить внимание на предмете деятельности, владеет приемами переключения внимания, может самостоятельно правильно организовать свое внимание. На уроке старшеклассник следит за его ходом и ведет необходимые записи. Развитие внимания ведет к совершенствованию *наблюдательности*, которая становится целенаправленной и устойчивой.

**Память** становится произвольной, управляемой. Старший школьник владеет разными приемами запоминания, может выделить в материале существенное, систематизировать его, сформулировать то, что запомнилось. Резко увеличивается объем осмысленного запоминания.

**Речь** старших школьников более богата по лексике, более гибкая по интонации. Иногда письменная речь развита лучше, чем устная.

**Мышление** старших школьников приближается к мышлению взрослого. Они уже выделяют в предмете существенное, приходят к пониманию причин того или иного явления. Мышление юноши отличается от мышления подростка большей систематичностью. Он может точно классифицировать более частные и более общие понятия.

**Воображение** старших школьников характеризуется большим развитием самоконтроля. Фантазия, ранее бесконтрольно уводившая ребенка в сторону от реальности, сейчас критически осмысливается. Юноши и девушки мечтают и фантазируют подчас так же много, как и дети, но они уже в состоянии относиться к своим фантазиям критически. Особенно ярко проявляется юношеское воображение в мечтах о будущем.

**В целом познавательные возможности** старших школьников характеризуются активизацией умственной деятельности, развитием способности к постижению отвлеченного, абстрактного материала. Увеличивается произвольность интеллектуальной деятельности. **Познавательные интересы определяют выбор профессии**, что в свою очередь влияет на отношение старшеклассника к учебной деятельности. Последнее зависит и от мотивов поведения.

**Выбор профессии** связывается не только с потребностями, но и со способностями, с тем, какие требования к человеку предъявляет профессия. Идет развитие общих и специальных способностей.

Индивидуализация обучения, предусматривая развитие самостоятельности и специализацию умственных способностей, формирует индивидуальный стиль умственной деятельности как устойчивую совокупность индивидуальных вариаций в способах восприятия, запоминания и мышления, за которыми стоят различные пути приобретения, накопления, переработки и использования информации.

**Умственная активность в юности приобретает несколько характерных черт:**

**1. Теоретизированность:**

— обнаруживается интерес не столько к фактам, сколько к их анализу, к их обсуждению и размышлению над ними;

— интересуют отвлеченные вопросы: что за Вселенной? в чем смысл жизни? и т. д.

Снижается внимание к наглядному материалу и фактам. Возникает желание слушать, спорить, размышлять. Растет интерес к логике рассуждений, а не к реальным явлениям.

**2. Изменение отношения к урокам, их оценка:**

— предпочитается пусть суховатое, но богатое идеями изложение;

— возникает стремление самостоятельно читать философские сочинения.

**3. Стремление к самостоятельности, независимости суждений и мнений:**

— возникает желание самостоятельно прийти к определенному выводу;

— вырабатывается собственное суждение по любому вопросу;

— сочинения пестрят выражениями: «Я думаю», «Мое мнение», «Я считаю» (выражения искренние, но мысли могут быть несамостоятельными);

— высоко ценится самостоятельность суждений сверстников;

— «зубрилы» не пользуются уважением.

В старших классах задача обучения должна принять такой вид: «Учить учиться самостоятельно», т. е. учить технике самообразования. Формировать потребность в знаниях, в постоянном самосовершенствовании.

Надо помочь юношам и девушкам найти собственный индивидуальный стиль работы, который позволил бы раскрыть особенности личности, учитывал бы своеобразие темперамента и характера.

Пример. В эксперименте старшеклассникам предложено прочитать текст, в котором было несколько незнакомых слов. Затем их спросили, все ли понятно. Почти никто не пытался прояснить непонятное.

С чем может быть связана такая ситуация?

Ответ. Здесь появляются особенности возраста. Боязнь оказаться несведущим мешает старшекласснику задавать вопросы.

Для мотивационной сферы старшего школьника характерно сочетание и взаимопроникновение широких социальных и познавательных мотивов, содержащихся в самом учебном процессе. Все чаще на первый план выдвигается произвольная мотивация, т. е. сознательно поставленная цель. При четкой цели и уверенности в ее достижении старшеклассник проявляет большую активность в деятельности.

**Характерная особенность личности старшеклассника — рост его самосознания.**

10—20 лет назад самосознание развивалось к 17—19 годам. Сейчас — к 23—24 годам. Искусственное затягивание вступления в трудовую деятельность

ведет к иждивенчеству, к безответственному инфантилизму, к неспособности самостоятельно принимать решения.

Человек становится зрелым тогда, когда берет ответственность за себя и за других. Уровень самосознания и устойчивость образа «Я» тесно связаны с развитием интеллекта. Развитие абстрактно-логического мышления связано со все возрастающей потребностью теоретизирования. Теоретическое рефлексивное мышление позволяет:

- анализировать абстрактные идеи;
- искать ошибки и логические противоречия в суждениях;
- проявлять интерес к абстрактным философским, политическим и прочим проблемам;
- рассуждать об идеалах, о будущем.

Взрослых часто раздражают «праздные», «пустопорожние» философствования юношей. Но такие отвлеченные рассуждения также закономерны и полезны, как бесконечные вопросы дошкольника. Абстрактное теоретизирование для юноши кажется более интересным, чем практическое действие. Это новая стадия развития интеллекта. С интеллектуальным развитием тесно связано становление основ мировоззрения.

Самосознание и самооценка младших детей воспроизводит, как правило, ту оценку, которую они получают от взрослых. Но чем старше становится ребенок, тем в большей мере он переориентируется с оценки на самооценку.

*Схема.* Самооценка может осуществляться на основе сопоставления:

- а) уровня притязаний с достигнутым результатом;
- б) мнения о себе родителей, учителей, сверстников

Психологические теории по-разному объясняют этот феномен. Психоанализ связывает неустойчивость юношеских увлечений с тем, что они - не настоящие «объектные отношения», вытекающие из свойств объекта дружбы или любви, а лишь проявления механизмов проекции или идентификации, т. е. уподобления другого себе или себя другому. Для подростка люди, которыми он увлекается, - лишь способы избавления от внутренней напряженности, хорошие или дурные примеры, средства самоуспокоения или доказательства своих способностей.

### **Литература и источники**

1. Крайг Г. Психология развития. СПб, 2000.
2. Практикум по возрастной психологии: Учеб. Пособие / Под ред. Л.А. Головей, Е.Ф. Рыбалко. СПб: Речь, 2002.
3. Кон И.С. Психология ранней юности. М., 1989.
4. Климов Е.А. Психология профессионального самоопределения. М., 2004.
5. Головаха Е.И. Жизненная перспектива и профессиональное самоопределение молодежи. Киев, 1988.
6. Пряжников Н.С. Методы активизации профессионального и личностного самоопределения. М.-Воронеж, 2002.

7. Лабашева Н.А. Проектирование профессионально ориентированного обучения иноязычному речевому общению студентов юридических вузов. М.- Воронеж , 2003.

8. Карев Б.А., Широков А.П. Взаимосвязь педагогических технологий и педагогических методов в высшем профессиональном образовании // Современная научная мысль. 2013. №3. С.175-181.

---

**ЛАБАШЕВА НАТАЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА** - кандидат педагогических наук, доцент кафедры языкознания и иностранных языков ФГБОУВПО СКФ РАП Тел.:+7(967)6532727

**ГУЛИДОВА НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА** - кандидат психологических наук, доцент кафедры языкознания и иностранных языков ФГБОУВПО СКФ РАП Тел.: + 7(918) 684-36-77

**LABASHEVA N.A.** candidate of pedagogical sciences, Associate Professor, Department of Linguistics and Foreign Languages, FSBEIHP E NCB RAJ ел.:+7(967)653-27-27

**GULIDOVA N.V.** - candidate of psychological sciences, Associate Professor, Department of Linguistics and Foreign Languages FSBEIHP E NCB RAJ Тел.: + 7(918) 684-36-77

---

УДК 37.015.31

**ЛАБАШЕВА Н.А.**  
**АНАЛИЗ ПСИХОЛОГИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ**  
**В ПЕДАГОГИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

**Ключевые слова:** мотивация, аффилиация, саморазвитие, деятельность, самореализация.

Статья рассматривает мотивы учебной деятельности, формирующие успешного профессионала, дает анализ и вырабатывает стратегию эффективного формирования лучших качеств профессионала. Автор приходит к выводу, что до недавнего времени психологи изучали процессы индивидуального развития так, как если бы эти процессы совершались в неизменном социальном мире, тогда как историки и социологи прослеживали изменения в социальном мире без учета сдвигов в содержании и структуре жизненного пути индивида. Однако сегодня ясно, что нужно изучать развивающегося индивида в изменяющемся мире. И в свете новой методологической перспективы возрастные различия представляют собой не просто следствие универсальных этапов онтогенеза, но результат сложного переплетения траекторий индивидуального психического развития, общественно-производственной, трудовой карьеры и брачно-семейного цикла.



**LABASHEVA, N.V.**  
**ANALYSIS OF THE PSYCHOLOGICAL ASPECTS IN THE**  
**PEDAGOGICAL PROCESS**

**Keywords:** motivation, affiliation, self-development, activity, self-actualization.

This article examines the motives of educational activity, forming a successful professional, gives analysis and strategize effective formation of the best qualities of a professional. The author concludes that, until recently, psychologists have studied the processes of individual development as if these processes take place in an unchanged social world, whereas historians and sociologists have tracked changes in the social world without taking into account changes in the content and structure of the way of life of the individual. Today, however, it is clear that it is necessary to study the developing individual in a changing world. And in light of new methodological perspectives age differences are not simply a consequence of the universal stages of ontogeny, but the result is a complex web of trajectories of individual mental development, social and industrial, professional career and marriage and family cycle.

Проблема возраста - центральная для всей детской психологии. Эта проблема непосредственно и тесно связана с диагностикой возрастного развития ребенка. Диагностикой развития называют обычно систему исследовательских приемов, имеющих задачей определение реального уровня развития, достигнутого ребенком. Реальный уровень развития определяется тем возрастом, той стадией или фазой внутри данного возраста, которую сейчас переживает ребенок. Мы знаем уже, что паспортный возраст ребенка не может служить надежным критерием для установления реального уровня его развития. Поэтому определение реального уровня развития всегда требует специального исследования, в результате которого может быть установлен диагноз развития.

В отечественной традиции понятие возраста рассматривается во взаимосвязи с такими понятиями как рост и развитие. Напомню, что рост – это количественное изменение объекта, в том числе и психического процесса. Он протекает во времени и измеряется понятиями больше, меньше. Главная характеристика роста - некоторые количественные изменения без изменения структуры.

Появление нового количества определяет развитие. Развитие – это качественное изменение, появление новообразований, новых механизмов, процессов, структур. Признаками развития является:

1) дифференциация того, что раньше было целым.

Ребенок первоначально радостно улыбается любому улыбающемуся ему лицу, а в 4 мес. он начинает разделять людей на своих и чужих.

2) появление новых сторон и элементов в самом развитии и перестройке отношений между сторонами системы.

Само развитие бывает 2-х видов:

- Преформированный тип (когда результат предопределен)
- Непреформированный тип (развитие общества, галактики, в т.ч. психическое развитие ребенка)

Понятие возраста имеет 2 значения, оба из которых широко применяются как в историко-биологических науках, так и в науках о неживой материи — это абсолютный и условный возраст.

*АБСОЛЮТНЫЙ* (календарный, или хронологический) возраст выражается количеством временных единиц (минут, дней, лет, тысячелетий и т.п.), отделяющих момент возникновения объекта до момента его измерения. Это — чисто количественное, абстрактное понятие, обозначающее длительность существования объекта, его локализацию во времени. Определение хронологического возраста объекта называется датировкой.

*УСЛОВНЫЙ* возраст (или возраст развития) определяется путем установления местоположения объекта в определенном эволюционно-генетическом ряду, в некотором процессе развития, на основании каких-то качественно-количественных признаков. Установление условного возраста — элемент *периодизации*, которая предполагает выбор не только хронологических единиц измерения, но и самой системы отсчета и принципов ее расчленения.

По Выготскому структура возраста:

- психологическое новообразование;
- социальная ситуация развития;
- психические процессы, свойственные данному возрасту и виды деятельности, типичные для данной возрастной ступени.

Все события развития совершаются в *абсолютном времени*. Понятие абсолютного времени условно и абсолютно в том смысле, что в его шкалу укладываются все человеческие жизни, обретая там свое место, соотнесенное по времени с другими жизнями и другими процессами развития и бытия всего сущего вообще.

*Хронологический возраст* — это возраст отдельного человека, начиная с момента зачатия (фактически, с момента образования яйцеклетки) и до конца жизни. Хронологический возраст каждого человека есть личный факт его жизни. Хронологические возрасты двух разных людей сопоставимы в двух системах измерения: с одной стороны, по *абсолютной шкале времени* (временное смещение) и, с другой, по тем *психическим изменениям*, которые появляются у них в определенном возрасте (возрастное соответствие).

*Биологический возраст* определяется *состоянием обмена веществ и функций организма* по сравнению со статистически средним уровнем развития, характерным для всей популяции данного хронологического возраста.

В понятии биологического возраста за основу взяты те генетические, морфологические, физиологические и нейрофизиологические изменения, которые происходят в организме каждого человека. Биология располагает статистическими данными о том, в каком хронологическом возрасте какие изменения должны происходить, поэтому установлены определенные

возрастные нормативы. Соответственно если в данном возрасте у человека еще не наступили ожидаемые изменения, значит, он *отстает* в своем биологическом развитии, т.е. его биологический возраст меньше хронологического. Если, наоборот, наступили изменения, которые должны произойти в более старшем возрасте, тогда говорят, что его биологический возраст превышает его хронологический возраст.

*Психологический возраст* определяется путем соотнесения уровня психического (умственного, эмоционального и т.д.) развития индивида с соответствующим нормативным среднестатистическим симптомокомплексом.

Здесь за основу взяты те психофизиологические, психологические и социально-психологические изменения, которые происходят в психике каждого человека. Для детей они более или менее описаны, а для взрослых нужны дополнительные исследования. Общая картина здесь та же, что и с биологическим возрастом: если психические изменения отстают от хронологического возраста, то говорят, что психологический возраст меньше хронологического, и наоборот, при опережении ими хронологического возраста психологический возраст превышает хронологический.

Психологический возраст включает в себя:

а) умственный возраст

Для определения умственного возраста детей от 4 до 16 лет используется тест Векслера, который включает вербальные и данные в наглядной (образной) форме задания. При его применении получают суммарный "общий интеллектуальный показатель". Психолог вычисляет IQ - интеллектуальный коэффициент:

умственный возраст x 100%

б) социальная зрелость - SQ - социальный интеллект (человек должен быть адаптирован к среде, которая его окружает)

в) эмоциональная зрелость: произвольность эмоций, уравновешенность, личностную зрелость.

В реальной жизни отдельные составляющие возраста не всегда совпадают.

*Социальный возраст* измеряется путем соотнесения уровня социального развития человека (например, овладения определенным набором социальных ролей) с тем, что статистически нормально для его сверстников.

В понятии социального возраста за основу взяты те социальные изменения, которые происходят в психике. Это, с одной стороны, *жизненные события*, которые происходят с каждым из нас в определенном возрасте (мы поступаем в школу, делаем профессиональный выбор, вступаем в брак, начинаем трудовую деятельность и т.д.), и, с другой, *возрастные изменения*, определяющие мировоззрение человека, его отношение к жизни. Если они отстают от нормативных, говорят, что социальный возраст меньше хронологического, если опережают — то больше.

Все указанные категории подразумевают какое-то объективное, внешнее измерение. Но существует еще и *субъективный, переживаемый возраст* личности, имеющий внутреннюю систему отсчета. Речь идет о возрастном

самосознании, зависящем от напряженности, событийной наполненности жизни и субъективно воспринимаемой степени самореализации личности.

Здесь за основу взято *самоощущение* человека, т.е. к какому хронологическому возрасту он сам себя приписывает, в какую точку на хронологической оси проецирует. Соответственно его субъективный возраст может быть меньше, больше или равен хронологическому возрасту.

Любой анализ жизненного пути должен учитывать принципиальную *многомерность* возрастных свойств и критериев их оценки: биологический возраст соотносится со свойствами организма и его отдельных подсистем; социальный возраст — с положением индивида в системе общественных отношений; психический возраст — с характером сенсомоторной, умственной и тому подобной деятельности.

По мере развития науки каждое из этих понятий все больше дифференцируется. Так, биологический возраст подразделяется на скелетный (костный), зубной, возраст полового созревания и т.д. Социальный возраст представляет собой набор нормативно-ролевых характеристик, производных от возрастного разделения труда и социальной структуры общества: дошкольный, школьный, студенческий, рабочий, пенсионный возраст; брачный возраст; возраст гражданского совершеннолетия и т.п.

При этом необходимо также различать *нормативные и фактические* критерии возраста. Так, например, *юридический* брачный возраст, т.е. минимальный возраст, по достижении которого индивид по биологическим и социальным показателям имеет законное право вступать в брак, — совсем не то же самое, что *демографические показатели брачности* (вероятность вступления в брак в определенном возрастном интервале, средний возраст вступления в брак и т.д.). Соотношение их также исторично. В современном индустриальном обществе большинство людей вступают в брак значительно позже, чем это допускается законом, тогда как в средневековой Европе или в Индии недавнего прошлого дело обстояло наоборот: браки нередко заключались до наступления юридического брачного возраста и даже до полового созревания (так называемые детские браки).

Еще более многообразны индикаторы психического возраста. Наряду с общепсихологическими нормативами (которые, впрочем, тоже не бесспорны) вроде умственного возраста, психологи используют множество частных индикаторов, например *степень нравственной зрелости* человека, *рекреационный возраст* (насколько досуг подростка соответствует тому, что статистически типично для его возраста), *психосексуальный возраст* и т.д.

Многомерность возрастных свойств усугубляется принципиально неустранимой *неравномерностью* и *гетерохронностью* (асинхронией) протекания возрастных процессов. Первая обнаруживает себя в том, что 1. психические функции индивида развиваются неравномерно (есть спады и подъемы в их развитии, есть сензитивные периоды становления функций и т.д.), разные аспекты и критерии зрелости имеют для них неодинаковое значение. 2. Гетерохронность (меж- и внутри-личностная) выражается в

несогласованности сроков биологического, социального и психического развития, а также в несовпадении темпов созревания или инволюции отдельных подсистем одного и того же индивида, например темпов физического роста и полового созревания, наличии диспропорции между интеллектуальным и нравственным развитием и т.п.

Многомерность возрастных свойств и гетерохронность возрастных процессов делают любую научную периодизацию жизненного пути и его отдельных этапов заведомо *условной!!!*, допускающей многочисленные вариации и отклонения от статистически среднего, которые являются вполне нормальными, неустраняемыми, представляя собой разные *типы развития*.

Не менее существенны *социально-исторические* вариации жизненного пути. Как считают антропологи, имеется определенная филогенетическая закономерность, согласно которой *в процессе биологической эволюции возрастает значение индивида и его влияние на развитие вида*. Оно проявляется, во-первых, в нарастании длительности периода индивидуального существования, в течение которого накапливается индивидуальный опыт, оказывающий влияние на дальнейшую эволюцию, и, во-вторых, в нарастании вариативности (морфологической, физиологической и психической) внутри вида.

Такая же закономерность обнаруживается и в человеческой истории. Кроме общего удлинения продолжительности жизни человека по сравнению с другими антропоидами, меняется соотношение и длительность ее этапов. С одной стороны, повышается значение подготовительного этапа жизнедеятельности, происходит удлинение детства как периода первичного обучения и социализации.

С другой стороны, в ходе эволюции возрастает приспособительное значение старости как этапа онтогенеза, поскольку старые особи в популяциях, передавая накопленную ими социальную информацию более молодым, способствуют увеличению устойчивости и эволюционных возможностей популяции. Как подчеркивал Б. Г. Ананьев, в этом проявляется *обратное воздействие жизненного пути на онтогенез*. Поэтому, хотя возрастные категории первоначально зародились и часто мыслятся обыденным сознанием как *онтогенетические инварианты*, их необходимо рассматривать в более сложной системе отсчета.

До недавнего времени психологи изучали процессы индивидуального развития так, как если бы эти процессы совершались в неизменном социальном мире, тогда как историки и социологи прослеживали изменения в социальном мире без учета сдвигов в содержании и структуре жизненного пути индивида. Сегодня ясно, что нужно изучать развивающегося индивида в изменяющемся мире. И в свете новой методологической перспективы возрастные различия — не просто следствие универсальных этапов онтогенеза, но результат сложного переплетения траекторий индивидуального психического развития, общественно-производственной, трудовой карьеры и брачно-семейного цикла.

## Литература и источники

1. Крайг Г. Психология развития. СПб, 2000.
2. Практикум по возрастной психологии: Учеб. Пособие / Под ред. Л.А. Головей, Е.Ф. Рыбалко. СПб: Речь, 2002.
3. Кон И.С. Психология ранней юности. М., 1989.
4. Климов Е.А. Психология профессионального самоопределения. М., 2004.
5. Головаха Е.И. Жизненная перспектива и профессиональное самоопределение молодежи. Киев, 1988.
6. Пряжников Н.С. Методы активизации профессионального и личностного самоопределения. М.-Воронеж, 2002.
7. Лабашева Н.А. Проектирование профессионально ориентированного обучения иноязычному речевому общению студентов юридических вузов. М.-Воронеж, 2003; Лабашева Н.А. Дидактические предпосылки разработки системы профессионально направленного обучения иностранному языку // Современная научная мысль. 2012. №1. С.178-182.
8. Горбанева Л.В. Моделирование системы обучения студентов, направленное на развитие креативности // Современная научная мысль. 2013. №1. С.142-146.

---

**ЛАБАШЕВА НАТАЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА** - кандидат педагогических наук, доцент кафедры языкознания и иностранных языков ФГБОУВПО СКФ РАП Тел.:+7(967)6532727

**LABASHEVA, NATALIA** - Ph.D., Associate Professor, Department of Linguistics and Foreign Languages FSBEIHPH NCB RAJ Tel.: + 7 (967) 6532727

---