

# ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Издается с 2011 г. Выходит 4 раза в год. Рег. ПИ № ФС77-38716 от 22 января 2010 г.

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

## № 1 / 2020

### Главный редактор

**Гриб Владислав Валерьевич**, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой правовых основ управления МГИМО — Университета, Председатель Комиссии Общественной палаты РФ по общественному контролю и взаимодействию с общественными советами, член Президиума Ассоциации юристов России, главный редактор Издательской группы «Юрист», член-корреспондент РАО

### Заместитель главного редактора

**Туманова Анастасия Сергеевна**, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

### Члены редакционного совета

**Гриб Владислав Валерьевич**, председатель редакционного совета, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой правовых основ управления МГИМО — Университета, Председатель Комиссии Общественной палаты РФ по общественному контролю и взаимодействию с общественными советами, член Президиума Ассоциации юристов России, главный редактор Издательской группы «Юрист», член-корреспондент РАО (главный редактор)

**Туманова Анастасия Сергеевна**, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (заместитель главного редактора)

**Автономов Алексей Станиславович**, д.ю.н., профессор, проректор по научно-исследовательской работе и международным отношениям Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова

**Брэдли Джозеф**, доктор истории, профессор истории Университета Талсы (Оклахома, США)

**Галас Марина Леонидовна**, д.и.н., профессор, главный научный сотрудник

Института проблем эффективного государства и гражданского общества

Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

**Демичев Алексей Андреевич**, д.ю.н., профессор, профессор Нижегородской академии МВД России

**Дискин Иосиф Евгеньевич**, д.э.н., профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Бекман Йохан**, доктор общественно-политических наук, доцент криминологии и социологии права, представитель Российского института стратегических исследований в странах Северной Европы (Финляндия)

**Тодд Лефко**, доктор истории, профессор Университета Миннесоты, политик, бизнесмен (США)

**Малахов Валерий Петрович**, д.ю.н., профессор, начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России

**Медушевский Андрей Николаевич**, д.ф.н., профессор, профессор

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Мезаннев Матье**, доктор права, профессор, заместитель декана факультета «Право и экономика»

Государственного университета Рейюна (Франция)

**Мерсиянова Ирина Владимировна**, к.с.н., доцент, директор

Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Нижник Надежда Степановна**, д.ю.н., профессор,

профессор кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России

**Панарин Андрей Александрович**, президент некоммерческого партнерства

«Образовательный консорциум Среднерусский университет», руководитель Алпарата Российского

профессорского собрания, директор центра цифровых технологий в экономике РУДН, д.ю.н., доцент

**Попов Евгений Васильевич**, к.ю.н. (кафедра правовых основ управления МГИМО —

Университета)

**Саломатин Алексей Юрьевич**, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Пензенского университета

**Сафонов Александр Александрович**, д.ю.н., профессор, профессор

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Сигалов Константин Елизарович**, д.ю.н., доцент, директор Центра правового регулирования

финансово-экономических отношений Института проблем эффективного государства и гражданского

общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

**Смит Дэвид Хортон**, профессор социологии Бостон Колледжа (США),

почетный гостевой профессор социологии университета Восточной Англии,

почетный гостевой профессор НИУ ВШЭ и Университета Цинхуа (Китай)

**Соловьев Кирилл Андреевич**, д.и.н., доцент

**Шаблинский Илья Георгиевич**, д.ю.н., профессор, профессор

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Шульга Руслан Юрьевич**, к.ю.н. (кафедра теории и истории государства и права

Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова)

Центр редакционной подписки: (495) 617-18-88

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7.

Тел./факс: (495) 953-91-08, e-mail: avtor@lawinfo.ru

### Подписной индекс:

«Объединенный каталог. Пресса России» — 91889.

Также можно подписаться на [www.lawinfo.ru](http://www.lawinfo.ru)

«Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2.

Тел.: (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печ. л. 6. Печать офсетная.

Общий тираж: 1000 экз. Цена свободная. ISSN 2221-3287

Номер подписан в печать: 25.03.2020. Номер вышел в свет: 01.04.2020.

### Интервью номера

Интервью с начальником Управления защиты политических прав, действительным государственным советником юстиции 3-го класса, кандидатом юридических наук **Натальей Борисовной Слюсарь**..... 3

### Раздел № 1. Институты гражданского общества в цифровую эпоху

**Гумеров Л.А.** Межотраслевые связи в правовом регулировании общественных отношений в научно-технологической сфере ..... 5

**Платонова Н.И.** Частное финансирование политических институтов: проблемы правового регулирования ..... 8

**Кастов Р.С.** Правовые проблемы формирования «инновационного мышления» молодежи ..... 11

**Тарасова М.И.** К вопросу о деятельности общественных организаций ..... 15

### Раздел № 2. Зарубежный и международный опыт в развитии гражданского общества

**Шульга Р.Ю.** Проблемы защиты прав национальных меньшинств среди культурного конфликта в международном и российском политико-правовом контексте ..... 18

**Саломатин А.Ю., Наквакина Е.В.** Этнический федерализм в условиях глобальной нестабильности ..... 22

**Богачев А.Э., Чумаков В.А.** Роль высших организованных институтов гражданского общества в страновом социально-экономическом развитии ..... 28

### Раздел № 3. Гражданское общество и государство: механизмы выстраивания отношений

**Лапаева А.В.** Право на социальное обеспечение в российской правовой мысли конца XIX — начала XX века ..... 32

**Илюхина В.А.** Баланс интересов личности, гражданского общества и государства в принципах уголовно-исполнительного права Российской Федерации ..... 35

### Раздел № 4. Трибуна молодых ученых

**Зобнин В.С.** Становление гражданского общества: случаи Швейцарии ..... 37

**Ишимбаев Д.З.** Местное самоуправление и пути его совершенствования в воззрениях А.Д. Градовского ..... 41

**Степина М.И.** Принцип неприкосновенности личности в трудах В.М. Гессена ..... 44

### Раздел № 5. Религиозная свобода в современном мире

**Фирсанов А.С.** О свободе совести и религиозной нетерпимости в современном мире ..... 46

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.  
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

# CIVIL SOCIETY IN RUSSIA AND ABROAD

Published quarterly since 2011. Reg. PI № FC77-38716 of January 22, 2010. Founder: Publishing Group "JURIST"

## No. 1 / 2020

### Editor in Chief

**Grib Vladislav Valer'evich**, LL.D., Professor, Honored lawyer of the RF, Head of the Legal Management Principles Department of MGIMO-University, Chairman of the Commission of the RF Civic Chamber on public control and interaction with public councils, member of the Presidium of the Association of Lawyers of Russia, Editor in Chief of Jurist Publishing Group

### Deputy Editor in Chief

**Tumanova Anastasiya Sergeevna**, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", LL.D., doctor of historical sciences, Professor

### Members of the Editorial Board

**Grib Vladislav Valer'evich**, Chairman of the Editorial Board, Head of the Legal Management Principles Department of MGIMO-University, Chairman of the Commission of the RF Civic Chamber on public control and interaction with public councils, Member of the Presidium of the Association of Lawyers of Russia, Editor in Chief of Jurist Publishing Group, Honored lawyer of the RF, LL.D., Professor, Corresponding member of the RAE (Editor in Chief)

**Tumanova Anastasiya Sergeevna**, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", LL.D., doctor of historical sciences, Professor (Deputy Editor in Chief)

**Avtonomov Aleksey Stanislavovich**, LL.D., Professor, Vice-rector for Research and International Relations of the A.S. Gribovov Institute of International Law and Economics

**Bradley Joseph**, doctor of historical sciences, Professor of History of the University of Tulsa (Oklahoma, USA)

**Galas Marina Leonidovna**, doctor of historical sciences, Associate Professor, Chief Researcher Institute of Problems of effective state and civil society Financial University under the Government of the Russian Federation

**Demichev Aleksey Andreevich**, Professor of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, LL.D., Professor

**Diskin Iosif Evgen'evich**, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", doctor of economic sciences

**Bekman Johan**, doctor of political sciences, Associate Professor of criminology and sociology of law, the representative of the Russian Institute for strategic studies in Northern Europe (Finland)

**Todd Lefko**, doctor of historical sciences, Professor at the University of Minnesota, Politician, Businessman (USA)

**Malakhov Valerij Petrovich**, Head of the Chair of Theory of State and Law of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, LL.D., Professor

**Medushevskij Andrej Nikolaevich**, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", Doctor of philosophical sciences, Professor

**Mezenev Mathieu**, Deputy Dean of the faculty of "Law and Economics" State University of Reunion, LL.D., Professor (France)

**Mersyanova Irina Vladimirovna**, director of the Centre for Studies of Civil Society and the noncommercial sector of the National Research University "Higher School of Economics", PhD in sociological sciences, Associate Professor

**Nizhnik Nadezhda Stepanovna**, Professor of Department of theory of state and law Saint-Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia, LL.D., Professor

**Panarin Andrey Aleksandrovich**, doctor of economics, president of "Educational Consortium Central Russian University" Non-profit partnership, Chief of staff of the Russian professorial meeting, director of the center for digital technologies in Economics of the RUDN University, Associate Professor

**Popov Evgenij Vasil'evich**, PhD (Law) (Legal Management Principles Department of MGIMO-UNIVERSITY)

**Salomatin Aleksey Yur'evich**, Professor of Penza University, LL.D., doctor of historical sciences, Professor

**Safonov Aleksandr Aleksandrovich**, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", LL.D., Professor

**Sigalov Konstantine Elizarovich**, LL.D., Associate Professor, Director of the Center of legal regulation of economic and financial relations of the Institute of effective state and civil society, the Financial University under the Government of the Russian Federation

**David Horton Smith**, Emeritus Professor of sociology, Boston College (USA), Honorary guest Professor of sociology at the University of East England, Honorary guest Professor at HSE and the University of Tsinghua (China)

**Solov'ev Kirill Andreevich**, doctor of historical sciences, Associate Professor

**Shablinskij Il'ya Georgievich**, Professor of the National Research University "Higher School of Economics", LL.D., Professor

**Shul'ga Ruslan Yur'evich**, PhD (Law) (Department of Theory and History of State and Law of the A.S. Gribovov Institute of International Law and Economics )

**Editorial subscription centre: (495) 617-18-88**

e-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)

**Editorial Office Address:**

Bldg. 7 26/55 Kosmodamiyanskaya Emb., Moscow, 115035.

Tel./fax: (495) 953-91-08, e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

**Subscription:**

Unified Catalogue. Russian Press — 91889 (half year), [www.lawinfo.ru](http://www.lawinfo.ru)

**Printed by National Polygraphic Group Ltd.**

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37.

Size: 60x90/8.

Printer's sheet 6. Offset printing.

Circulation: 1000 copies.

Free market price.

ISSN 2221-3287

Passed for printing: 25.03.2020. issue was published: 01.04.2020.

### Interview of the issue

An interview with Head of the Political Rights Protection Directorate, Class 3 Full State Counsellor of Justice, PhD (Law) **Natalya B. Slyusar** ..... 3

### Section No. 1. Civil Society Institutions in the Digital Epoch

**Gumerov L.A.** Inter-Branch Links in the Legal Regulation of Public Relations in Science and Engineering ..... 5

**Platonova N.I.** Private Financing of Political Institutions: Legal Regulation Issues ..... 8

**Kastov R.S.** Legal Issues of the Establishment of "Innovative Thinking" of Youth ..... 11

**Tarasova M.I.** On Activities of Public Organizations ..... 15

### Section No. 2. Foreign and International Experience in Civil Society Development

**Shulga R.Yu.** Issues of the Protection of Rights of National Minorities in a Cultural Conflict in the International and Russian Political and Legal Context ..... 18

**Salomatin A.Yu., Nakvakina E.V.** Ethnic Federalism in Conditions of Global Instability ..... 22

**Bogachev A.E., Chumakov V.A.** The Role of Supreme Organized Civil Society Institutions in Socioeconomic Development of a Country ..... 28

### Section No. 3. Civil Society and State: Relationship Building Mechanisms

**Lapaeva A.V.** The Right to Social Security in the Russian Legal Thought from the Late XIX to the Early XX Century ..... 32

**Ilyukhina V.A.** The Balance of Interests of an Individual, Civil Society and State in the Principles of Penal Law of the Russian Federation ..... 35

### Section No. 4. Young Scientists' Tribune

**Zobnin V.S.** The Establishment of Civil Society: A Swiss Case .... 37

**Ishimbaev D.Z.** Local Self-Government and Ways for Its Improvement in A.D. Gradovskiy's Views ..... 41

**Stepina M.I.** The Personal Immunity Principle in the Works by V.M. Gessen ..... 44

### Section No. 5. Religious Freedom in the Modern World

**Firsanov A.S.** On the Freedom of Conscience and Religious Intolerance in the Modern World ..... 46

Recommended by the Higher Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation of basic results of PhD and doctoral theses.

Complete or partial reproduction of materials without written permission of authors of the articles or the editorial office shall be prosecuted in accordance with law. The Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index

# ИНТЕРВЬЮ С НАЧАЛЬНИКОМ УПРАВЛЕНИЯ ЗАЩИТЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ, ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СОВЕТНИКОМ ЮСТИЦИИ 3-ГО КЛАССА, КАНДИДАТОМ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК НАТАЛЬЕЙ БОРИСОВНОЙ СЛЮСАРЬ

— Наталья Борисовна, как бы Вы оценили степень развитости нашего гражданского общества? Почему?

— Как иногда говорят в научных дискуссиях: «Давайте условимся о терминах». Гражданским обществом называют форму общности, состоящую из частных лиц, классов, групп и институтов, прямо не зависящих от государства. Существенным признаком гражданского общества является то, что оно может на равных вести с государством диалог и даже отчасти контролировать его.

Исходя из этих признаков, можно сказать, что гражданское общество в России — состоявшееся и достаточно высокоразвитое явление. В качестве примера этого утверждения можно привести дело журналиста Голунова, когда именно реакция гражданского общества, включая СМИ, подвигла государство к диалогу и пересмотру противозаконных процессуальных действий в отношении представителя прессы. Подобных примеров можно привести немало. Само по себе то, что государство готово вести уважительный диалог «на равных», говорит о степени развития гражданского общества.

— Последние выборы показали, что существует разрыв между политическими партиями и организациями гражданского общества. Как можно преодолеть этот разрыв?

— Я бы не стала преувеличивать это явление. Очень многие влиятельные организации гражданского общества, вспомним, например, ОНФ, конструктивно и эффективно работают с политическими партиями. Думаю, что вероятность превращения некоторых организаций гражданского общества в политические партии весьма высока. У организаций гражданского общества и отдельных политических партий могут быть разногласия, но если и те и другие ставят своей целью процветание суверенной России и ее народов, никакого «разрыва» быть не может.

— На Ваш взгляд, за последние 10 лет изменился ли портрет гражданского общества и его пути взаимодействия с властью?

— Частично я уже ответила на этот вопрос: за последние 10 лет удалось наладить конструктивный и взаимоуважительный диалог гражданского общества и власти. Власть и общество научились слушать и слышать друг друга. Что же касается его портрета... наверное, гражданское общество значительно помолодело, резко увеличилось число волонтеров и, соответственно, поднялся уровень «гражданской активности». Гражданское общество растет и меняется качественно, переходит к новым сложным практикам. В качестве примера можно привести такой не имеющий аналогов институт, как ОНК. Во многом это происходит благодаря «встречному движению»

со стороны власти, которая видит в конструктивных структурах гражданского общества потенциальный ресурс для развития страны.

— В разрешении каких проблем гражданское общество действует эффективнее всего? Почему?

— Естественно, что это проблемы, направленные прежде всего на улучшение качества собственной жизни: экологические и экономические, а также помощь слабым — инвалидам, детям, животным и пожилым.

Очень важно, что сам факт участия в гражданских практиках считается социально одобряемым поведением и своеобразным «социальным лифтом» для молодежи.

— За последние годы заметно выросла гражданская активность. Должно ли государство стимулировать развитие этой активности и как именно?

— Как утверждают социологи, лица, солидарные, с высоким уровнем гражданской активности легче переживают кризисы, быстрее развиваются, успешнее решают задачи повышения уровня и качества жизни людей, обеспечения и защиты их прав и свобод.

Опыт работы в конструктивных структурах гражданского общества уже является весомым аргументом в пользу соискателя высокооплачиваемой работы. Уверена, что в дальнейшем эта практика будет развиваться.

— Как, по Вашему мнению, за это время изменилась ситуация с защитой политических прав?

— Если судить по обращениям, которые поступают в аппарат уполномоченного, ситуация изменяется почти в рамках статистической погрешности. Образно говоря, холодильник продолжает с разгромным счетом побеждать телевидение / Интернет. Если по уголовно-правовым проблемам в 2018 году поступило обращений граждан к уполномоченному более 13 000, то по политическим всего около 2000.

Это утверждение подтверждается и последним опросом ВЦИОМ, согласно которому почти 70% опрошенных граждан России больше всего озабочены ростом социальной несправедливости.

Возможно, что накопленный за годы «реформ» личный опыт выживания в экстремальных условиях показывает, что митинги и шествия не приводят к улучшению социального и материального благосостояния.

— Какие жалобы, связанные с нарушением политических прав, чаще всего поступают от граждан?

— Чаще всего — 1724 обращения, граждане жалуются на нарушения, связанные с правом на свободу совести. Это и проблемы распространения религиозных убеждений, и отказа от процедуры идентификации и аутентификации; отказа от получения и

использования документов, противоречащих религиозным убеждениям; отказа от дачи согласия на сбор и обработку персональных данных, и даже установления камер видеонаблюдения в храмах и монастырях. Очень сложный блок проблем, в котором к каждой отдельной жалобе нужно подходить крайне внимательно и осторожно, связан с вопросами религиозного характера.

Еще один крайне непростой блок связан с обращениями о содействии в установлении местонахождения и возврате родственников, которые выехали за пределы территории Российской Федерации. Их было 479. Как правило, речь идет о Ближнем Востоке: Сирия, Ирак... Уровень проблемы — «выше не бывает», но зачастую совместно с МИДОМ и Международным Красным Крестом удается помочь.

Около ста обращений было по поводу общих вопросов суда и судоустройства, судебной реформы, организации деятельности судов, назначения и отстранения судей от должности.

Достаточно немного жалоб — 47 и 24 соответственно было по поводу нарушения избирательных прав граждан, а также проблем, связанных с реализацией прав на реабилитацию потерпевших от политических репрессий, компенсацию имущественного ущерба потерпевшим от политических репрессий.

Как видите, «ответы на простые вопросы» — это не про нас...

**— Как Вы относитесь к отсутствию на последних выборах графы «против всех»? Не нарушает ли это политические права граждан?**

— Как сказано в определении Верховного Суда России: «Отсутствие в утвержденной форме бюллетеня графы “против” не противоречит Конституции России... не ограничивает и не нарушает избирательные права граждан, поскольку не препятствует их участию в избрании выборных органов публичной власти и выражению своей воли в любой из юридических возможных форм голосования на выборах в соответствии с установленными процедурами».

«Против всех» — это пресловутая «фига в кармане», не имеющая ничего общего с гражданской позицией. Вам не нравятся кандидаты? Добивайтесь выдвижения того, кто кажется вам достойным. Это, правда, требует времени, сил, обоснованных аргументов и активного желания. Требуется реальных действий. Далеко не все к этому готовы...

**— Как Вы оцениваете правовую грамотность населения? С чем это связано и как можно решить существующие проблемы?**

— К сожалению, она далека не только от идеала, но пока и от мало-мальски приемлемой нормы. Люди приходят к нам с обращениями, и оказывается, что помочь им уже нельзя: например, прошли все сроки подачи апелляции... Или при работе с жалобами в среднем в 70% случаев оказывалось, что вмешательство Уполномоченного по правам человека и не требовалось. Людям нужно было просто разъяснить, каким образом они могут защитить свои права. Таких примеров у нас — сотни, если не тысячи.

Поэтому мы уже разработали и апробировали специальную практико-ориентированную образовательную программу, в которой принимают участие и уполномоченный, и специалисты из его аппарата. В первую очередь это работа в рамках магистерской программы

«Международная защита прав человека», разработанной для Консорциума российских университетов, действующего при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) и МИД России. В него входят три московских вуза — РУДН, РГГУ, МГИМО. Четвертый год наш аппарат проводит для магистров, участников этой программы, лекционные и практические занятия, мастер-классы, семинары и даже экскурсии.

Для осуществления научно-исследовательской, методической, экспертной, образовательной деятельности в области актуальных проблем юриспруденции в сфере прав и свобод человека в структуре Московского государственного юридического университета имени Кутафина в 2019 г. создан Научно-образовательный центр по правам человека.

Основной задачей центра является подготовка кадров по программам дополнительного профессионального образования, в том числе направленным на профессиональное развитие уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, сотрудников их аппаратов, членов общественных наблюдательных комиссий и институтов гражданского общества.

Мы уверены, что создание центра будет способствовать повышению уровня правового просвещения, информирования граждан о правах человека, технологиях их конституционной и международной защиты.

**— Подводя итоги 2019 г., каким, на Ваш взгляд, он был для правозащитной сферы? Что удалось достичь, а что еще только предстоит осуществить в 2020 году?**

— Считаю важнейшим итогом года, что институту уполномоченных удалось в значительной степени сформировать многогранную и многоуровневую российскую правозащитную систему, в которой есть место и государственным контрольно-надзорным органам, и общественным правозащитным организациям, и такому уникальному институту, как Уполномоченный по правам человека и уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации.

Сегодня у нас есть и на базе Конституции работает хотя и не идеальное, но достаточно разветвленное и добротное законодательство о правах человека, которое во многих своих положениях соответствует самым высоким международным стандартам.

А предстоят нам в первую очередь приемы граждан и работа с обращениями. Хочется помочь как можно большему числу людей... Знаете, работа в аппарате уполномоченного и научная деятельность помогли мне понять, что самое важное в защите прав и свобод граждан — это не слепое следование букве закона, но понимание его духа. Еще же — чувство справедливости, живое сострадание и простая человеческая доброта. Не считайте за лесть, но, честно говоря, понимание этого пришло в процессе работы с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации — Татьяной Николаевной Москальковой. Просто в процессе работы, знаете, есть старый армейский принцип «делай, как я!». Когда соблюдаешь его в работе, следуя за таким человеком, личностью, профессионалом с большой буквы, начинаешь не просто понимать — чувствовать то дело, которому служишь. Очень надеюсь, что это служение поможет в новом году защитить права еще большего числа людей, вернуть им веру в справедливость, а значит — и в жизнь!

*Беседу вела Дарья Соловьева*

# МЕЖОТРАСЛЕВЫЕ СВЯЗИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

**Гумеров Ленар Асхатович,**  
**заведующий кафедрой теории и истории права и государства**  
**Казанского филиала Российского государственного университета правосудия,**  
**кандидат юридических наук, доцент**  
 gumerov\_L@mail.ru

Автор формулирует научно обоснованные знания о понятии и сущности межотраслевых связей в правовом регулировании общественных отношений в научно-технологической сфере в условиях гражданского общества и правового государства, раскрывает существующие виды межотраслевых связей, проводит их систематизацию. В статье обосновано, что правовое регулирование общественных отношений, возникающих в научно-технологической сфере, имеет межотраслевой комплексный характер, связанный с одновременным регулятивным воздействием принципов и норм различных отраслей права, доказано возникновение межотраслевых связей на всех стадиях правового регулирования общественных отношений в научно-технологической сфере. В понятийный аппарат правовой науки автор вводит понятие «одноуровневое комплексное правовое регулирование». Результаты исследования могут быть использованы в правотворческой деятельности, в том числе в процессе взаимодействия гражданского общества и государства, направленного на совершенствование правового регулирования научно-технологической сферы, а также в последующих научных исследованиях.

**Ключевые слова:** право и научно-технический прогресс, правовое регулирование науки, научно-технологическая сфера, межотраслевые связи, научно-технологическая деятельность, комплексное правовое регулирование.

## Inter-Branch Links in the Legal Regulation of Public Relations in Science and Engineering

**Gumerov Lenar A.**  
**Head of the Department of Theory and History of Law and State**  
**of the Kazan Branch of the Russian State University of Justice**  
**PhD (Law), Associate Professor**

The author creates evidence-based knowledge about the concept and essence of inter-branch links in the legal regulation of public relations in the scientific and technological sphere in the conditions of civil society and the rule of law, reveals the existing types of intersectoral relations, systematizes them. In the article it is substantiated that the legal regulation of social relations arising in the scientific and technological sphere has an interdisciplinary complex nature associated with the simultaneous regulatory impact of the principles and norms of different branches of law. The author uses the concept of «single-level complex legal regulation» is introduced into the legal science. Results of a research can be used in law-making activity, including in the process of interaction between civil society and the state, aimed at improving the legal regulation of the scientific and technological sphere, in the subsequent scientific research.

**Keywords:** law and scientific and technological progress, legal regulation of science, scientific and technological sphere, inter-branch links, scientific and technological activity, complex legal regulation.

Правовое регулирование научно-технологической сферы представляет особый интерес для исследования, обусловленный ее фундаментальной ролью в жизнедеятельности государства, а равно тем обстоятельством, что общественные отношения в научно-технологической сфере являются детерминантой не просто развития общества и государства, но и результативности такого развития, его многоплановых эффектов. Важно подчеркнуть, что эффективность функционирования научно-технологической сферы напрямую зависит от наличия инициативных и обладающих свободной волей индивидов, осуществляющих научную деятельность в условиях гражданского общества и правового государства. В истории немало примеров, когда административно-командное управление и главенствующая идеология не позволяли научно-технологической сфере полноценно и всесторонне развиваться<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Струнников В.А., Шамин А.Н. Т.Д. Лысенко и лысенковщина. Разгром советской генетики в 30–40-х гг. // Биология в школе. 1989. № 2. С. 15–20.

Научно-технический прогресс, перешедший на стадию научно-технологического развития, затрагивает все направления жизнедеятельности социума, соответственно, и научно-технологические отношения носят межотраслевой характер. При этом демократическому обществу свойственны находящиеся в диалектическом единстве процессы управления и самоуправления. Безусловно, отмеченное фактическое содержание отношений оказывает существенное влияние на правовое регулирование.

В современной юридической науке проблема межотраслевых связей является достаточно актуальной. Она имеет фундаментальное значение в теории права, так как затрагивает один из основополагающих вопросов юриспруденции о системе права. В то же время очевидно и практическое значение, обусловленное необходимостью повышения эффективности правового регулирования общественных отношений, отвечающего насущным вызовам объективной действительности.

В Российской Федерации функции основополагающего нормативного правового акта, направленного на упорядочение общественных отношений в научно-технологической сфере, призван выполнять Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Специфика данного закона такова, что он состоит из публично-правовых норм, которые по предмету регулирования и юридическому режиму относятся к административному праву. В частности, это нормы, устанавливающие функции государства в научно-технологической сфере, государственную систему научной аттестации, управление научно-технологической деятельностью, ее ограничение и лицензирование и др. Также рассматриваемый закон включает частно-правовые нормы, которые можно отнести к нормам гражданского права, в частности положения, регламентирующие имущество научных организаций, арендные вопросы, уставный капитал организации и др.

Спецификой правового регулирования общественных отношений в научно-технологической сфере является то, что указанный закон также включает правовые нормы, которые не имеют принадлежности к базовым отраслям права. Их особенность заключается в межотраслевом характере и значении. К таким нормам следует отнести положения, устанавливающие содержание основных понятий, например: научно-исследовательская деятельность, научный или научно-технический результат, грант и др.; определяющие правовой статус научных организаций, права и обязанности субъектов научной и (или) научно-технической деятельности, их участие в международных программах и проектах; характеризующие объекты научно-технологической сферы и др.

Полагаем, что указанные нормы не могут быть отнесены ни к административно-правовым, ни к гражданско-правовым нормам, ни к нормам иных базовых отраслей права. Такой вывод обосновывается тем, что нормы административного права, в том числе дефинитивные нормы, обусловлены публично-правовым интересом, направлены на регламентацию общественных отношений в сфере государственного управления, а нормы гражданского права регламентируют в целом имущественные и личные неимущественные отношения, обусловленные частно-правовым интересом. Установленные правотворческим субъектом вышеприведенные легально определенные термины связаны и с первыми, и со вторыми видами отношений, соответственно, отражают и публично-правовой, и частно-правовой интересы.

Изложенное позволяет утверждать, что с принятием рассматриваемого закона в системе права возникла группа взаимосвязанных правовых норм, которые по предмету регулирования и специфике нельзя отнести к той или иной базовой отрасли права, так же как и нельзя к указанным нормам применить существующие отраслевые юридические режимы. Важно отметить, что подобные нормы существуют и на уровне международного права, в частности в Соглашении о создании общего научно-технологического пространства государств — участников СНГ 1995 г., положения которого направлены исключительно на регулирование научно-технологических отношений.

Появление межотраслевых связей в правовом регулировании отношений в научно-технологической сфере обусловлено как фактическим основанием,

выражающимся в объективном развитии общественных отношений, их содержательном усложнении, так и юридическим основанием, определенным исходя из воли правотворческого субъекта применением приемов юридической техники в целях повышения регулятивного эффекта правовых принципов и норм в условиях гражданского общества и правового государства.

Обращает на себя внимание тот факт, что система нормативного регулирования общественных отношений в научно-технологической сфере является логически построенным сочетанием взаимообусловленных публично-правовых и частно-правовых норм. Важно также заметить, что возникающие на основе этих норм правоотношения, несмотря на их направленность на достижение разных субъективных интересов, в итоге объединены общей целью, связанной с полноценной реализацией свободы научного и технического творчества. При этом отношения, касающиеся создания условий для реализации указанной свободы, а также регламентация ее последствий охватываются в основном нормами публичного права (как правило, административного права), а отношения, связанные с непосредственной реализацией, регламентируются частно-правовыми нормами (в основном гражданского и трудового права).

Полагаем целесообразным рассмотреть возникающие в правовом регулировании научно-технологической сферы межотраслевые связи по стадиям правового регулирования, включающим формирование правовой основы (нормативное закрепление), индивидуализацию прав и обязанностей в правоотношениях, фактическую реализацию права и правоприменение.

В качестве примера межотраслевых связей, возникающих на уровне нормативного закрепления, можно привести положения ст. 10 Федерального закона «О науке и ГНТП», допускающие возможность лицензирования отдельных видов научной и научно-технической деятельности. Дело в том, что понятие указанной деятельности, ее содержание определяются нормами, которые не имеют отраслевой принадлежности к административному праву в силу вышеизложенных причин. Сущность научно-технологической деятельности направлена на удовлетворение частно-правового интереса, связана с осуществлением свободы научного и технического творчества в рамках гражданско-правовой или трудовую форму реализации общественных отношений. В то время как процедура лицензирования, установленная соответствующим законом, регламентирована нормами административного права и отражает публично-правовой интерес. Следует обратить внимание, что правовая норма охватывает два совершенно разных по фактической и юридической природе вида деятельности, один из которых связан с исследованиями и разработками, другой — с лицензированием.

Межотраслевые связи проявляются и на уровне реализации права, в том числе в юридических фактах, возникающих на их основе правоотношениях и актах реализации и применения права.

Научно-технологический результат как итог научно-технологической деятельности может создаваться в том числе в рамках отношений между работодателем и работником по служебному заданию, урегулированным нормами трудового права. Указанное обстоятельство (полученный результат) является юридически

значимым явлением, способным порождать правовые последствия, т.е. юридическим фактом. Возникший из трудовых правоотношений, он служит основанием для реализации гражданско-правовых отношений, связанных с его коммерциализацией и охраной, регламентированных нормами гражданского права.

Также в качестве примера можно привести юридические факты, возникающие из административных правоотношений и служащие основанием для реализации гражданско-правовых отношений. В частности, нормами административного права, содержащимися в положении, регламентирующем организацию конкурсов на проведение НИОКР по заказам Минэкономки России, определяется юридически значимое обстоятельство в виде победы в конкурсе, который служит юридическим фактом — основанием для заключения договора на выполнение НИОКР для государственных нужд, регламентированного нормами гражданского права (ст. 778 Гражданского кодекса РФ)<sup>2</sup>.

Общественные отношения, связанные с осуществлением научно-технологической деятельности на основе государственного задания, выданного государственным органом подведомственному научному учреждению, реализуются в форме административных правоотношений. Однако достижения научно-технологического результата во исполнение государственного задания будет осуществлено в рамках трудовых правоотношений между руководителем научной организации и научным работником. Таким образом, на основании норм административного и трудового права возникают, соответственно, два взаимосвязанных и взаимообусловленных правоотношения, в рамках которых осуществляется научно-технологическая деятельность и достигается ее результат.

Межотраслевые связи раскрываются и другими актами реализации права, например актами внедрения научно-технологического результата. В случае если результат был достигнут научным работником, состоящим в трудовых отношениях с научной организацией, осуществляющей выполнение работ по гражданскому договору, то подписанный сторонами договора акт внедрения имеет межотраслевое значение, так как воплощает в себе последствие одновременной реализации отношений, урегулированных нормами различных отраслей. Во-первых, такой акт служит итогом конкретного трудового правоотношения, является основанием, например, для премирования работника. Во-вторых, акт свидетельствует о реализации гражданского правоотношения, служит основанием для оплаты выполненных работ. В-третьих, акт демонстрирует реализацию свободы научного и технического творчества, регламентированной нормами конституционного права. В-четвертых, акт внедрения является доказательством осуществления организацией научно-технологической деятельности и служит основанием для применения норм налогового права, в частности предоставляющих налоговые льготы (ст. 67 Налогового кодекса РФ). Таким образом, указанный акт реализации права име-

<sup>2</sup> Приказ Минэкономки РФ от 8 сентября 1997 г. № 104 «Об утверждении Положения об организации конкурсов на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых по заказам Минэкономки России, в том числе работ, входящих в закрепленные за Министерством федеральные целевые программы» // СПС ГАРАНТ.

ет как частно-правовое, так и публично-правовое значение.

Достаточно примеров, свидетельствующих о реализации межотраслевых связей в результате правоприменительного процесса, в частности, в судебных решениях, касающихся общественных отношений в научно-технологической сфере. Указанные акты правоприменения, имея комплексный характер, так как основываются на нормах различных отраслей права, в большинстве своем могут быть подразделены на три группы, затрагивающие вопросы, связанные с осуществлением научно-технологической деятельности, а именно: правового статуса субъектов<sup>3</sup>; налогообложения, в том числе предоставления налоговых преференций<sup>4</sup>; предоставления субсидий и материально-технического обеспечения ее субъектам<sup>5</sup>.

На основании вышеизложенного, руководствуясь методологией научно обоснованного интегративного подхода к пониманию права, рассматривающего право в качестве принципов и норм, содержащихся в единой многоуровневой системе форм международного и национального права, приходим к выводу о наличии в правовой системе явления, которое можно обозначить понятием «одноуровневое комплексное правовое регулирование»<sup>6</sup>. Одноуровневым регулирование признается в результате возникновения межотраслевых связей между принципами и нормами одной подсистемы права, либо на уровне подсистемы международного права, либо — внутригосударственного права.

Можно предположить, что в целом аналогичные связи возникают и между подсистемами международного и внутригосударственного права, опосредуя разноуровневое комплексное правовое регулирование. Однако этот вопрос требует отдельного научного исследования.

Полагаем возможным охарактеризовать рассмотренные выше одноуровневые межотраслевые связи, выявленные в подсистемах международного и внутригосударственного права. На стадии нормативного закрепления межотраслевые связи, возникающие в регламентации общественных отношений в научно-технологической сфере, являются генетическими ввиду схожести юридической природы, онтологической однородности разноотраслевых норм права. Межотраслевые связи, проявляющиеся на стадии реализации и правоприменения норм, в том числе в юридических фактах и возникающих на их основе правоотношениях, актах реализации и применения права, следует обозначить как функциональные, так как они обнаруживаются в процессе совместной реализации разноотраслевых норм.

Подводя итог проведенному исследованию, можно сделать следующие выводы. Во-первых, реализация идей гражданского общества, в том числе сочетания процессов управления и самоуправления, предпо-

<sup>3</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28 июня 2017 г. № Ф04-1906/17 по делу № А03-15265/2016 // СПС ГАРАНТ.

<sup>4</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20 марта 2015 г. № Ф08-988/15 по делу № А32-33902/2012 // СПС ГАРАНТ.

<sup>5</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15 марта 2019 г. № Ф06-44564/19 по делу № А12-21102/2018 // СПС ГАРАНТ.

<sup>6</sup> См. подробнее: Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография. М. : РГУП, 2018. 625 с.

деляет взаимодействие юридических норм, обусловленных публично-правовым и частно-правовым интересом, и влечет на формирование межотраслевых связей. Во-вторых, правовое регулирование общественных отношений, возникающих в научно-технологической сфере, имеет межотраслевой комплексный характер, связанный с одновременным регулятивным воздействием принципов и норм различных отраслей права.

В-третьих, межотраслевые связи возникают на всех стадиях правового регулирования общественных отношений в научно-технологической сфере. В-четвертых, руководствуясь положениями научно обоснованной интегративной концепции правопонимания, совместное регулирующее воздействие правовых норм различной отраслевой принадлежности следует обозначить понятием «одноуровневое комплексное правовое регулирование».

### Литература

1. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. Москва : Статут, 1999. 712 с.
2. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография / В.В. Ершов. Москва : РГУП, 2018. 625 с.
3. Пикуров Н.И. Теоретические проблемы межотраслевых связей уголовного права : автореферат диссертации доктора юридических наук / Н.И. Пикуров. Волгоград, 1998. 47 с.
4. Струнников В.А. Т.Д. Лысенко и лысенковщина. Разгром советской генетики в 30–40-х гг. / В.А. Струнников, А.Н. Шамин // Биология в школе. 1989. № 2. С. 15–20.
5. Чельшев М.Ю. Основы учения о межотраслевых связях гражданского права / М.Ю. Чельшев. Казань : Изд-во Казанского государственного ун-та, 2008. 206 с.

## ЧАСТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ\*

**Платонова Наталья Игоревна,**  
доцент кафедры правовых основ управления факультета управления и политики  
Московского государственного института международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
platonovani@gmail.com

Настоящая статья посвящена анализу правового регулирования финансирования из негосударственных источников политических институтов в современной России. Финансовая сторона их деятельности — одна из наиболее важных в системе отношений политических организаций и общества. Особое внимание уделяется принципу прозрачности финансирования как одному из наиболее эффективных механизмов борьбы с политической коррупцией. Несмотря на то что российское законодательство в целом соответствует международным требованиям и рекомендациям, оно не лишено недостатков. В частности, авторами обосновывается необходимость распространения требований, предъявляемых к политическим партиям относительно обязанности по раскрытию информации о своей финансовой деятельности, на иные политические институты.

**Ключевые слова:** политические институты, политические партии, некоммерческие организации, финансирование, прозрачность, финансовая отчетность, финансовый контроль.

### Private Financing of Political Institutions: Legal Regulation Issues

**Platonova Natalya I.**  
Senior Lecturer of the Department of Legal Fundamentals of Management of the Faculty  
of Management and Politics of the Moscow State Institute of International Relations (University)  
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation  
PhD (Law)

This article deals with legal regulation of private financing of political institutes in modern Russia. The fundraising is one of the most important issue in terms of relations between political institutes and society. The special attention is paid to the principle 'transparency' as one of the most effective method to prevents political corruption. Although the Russian laws comply with the international recommendations and requirements it still has some limitations. In particular it makes the case for implementation of the rules to make the financial reports of the political parties public to others political institutes.

**Keywords:** political institutes, political parties, non-for profits organizations, financing, transparency, financial report, financial control.

Стабильность политической системы страны — залог стабильности государственного развития. Поэтому не случайно сегодня особое внимание в исследованиях уделяется прозрачности деятельности субъектов формирования государственной политики. Принцип

транспарентности затрагивает широкий круг вопросов, в том числе и вопросов финансирования политических институтов. В теории к последним, как правило, относят органы государственной власти, органы местного самоуправления, политические партии, кандидатов

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-311-00149.



на выборные должности в государственные и муниципальные органы, некоторые некоммерческие организации (далее — НКО).

Очевидно, что для эффективности своей деятельности все они нуждаются в значительных финансовых ресурсах, однако источники формирования их бюджетов различны. С определенной долей условности, в зависимости от источников, можно выделить три типа финансирования политических институтов: государственное финансирование, частное и самофинансирование. Наиболее дискуссионным является институт частного финансирования. В настоящей статье рассматриваются особенности правового регулирования частного финансирования политических институтов: политических партий и иных НКО. Деятельность некоторых из них непосредственно направлена на борьбу за власть и получение реальных механизмов управления, иные — оказывают лишь косвенное влияние на политику государства.

Возможность влияния «частных денег» на деятельность указанных институтов, а также влияния иных государств создает определенные риски для стабильного развития государства. В этой связи, как представляется, задача государства состоит в создании таких условий политического финансирования, при которых подобные риски были бы минимальны. Для выполнения этой задачи полагаем важным обратить внимание на принцип прозрачности финансирования политических институтов. Реализация данного принципа возможна путем установления порядка ведения финансовой отчетности, обеспечения возможности проведения не только контроля за финансовой деятельностью политических институтов со стороны государства в лице компетентных органов, но и общественного контроля. В отдельных случаях возможно предусмотреть требование о проведении независимого аудита.

Отметим, что указанные меры применяются в отношении политических партий, однако практически отсутствуют в отношении иных НКО. Это не случайно, ведь именно партии призваны обеспечить наличие политической конкуренции в стране. Оговоримся, что политические партии являются видом НКО, однако особенности их правового статуса и правового регулирования их деятельности вынуждают нас говорить о них отдельно. Законодатель наделил партии особым правом — участвовать в выборах. Хотя Федеральный закон «О политических партиях» предусматривает положение, согласно которому партия в случае «неучастия в выборах» подлежит ликвидации. Потому можно говорить об обязанности партий участвовать в выборах. На сегодняшний день в России зарегистрировано 56 политических партий. Однако некоторые из них не осуществляют какой бы то ни было деятельности, как видно из данных их сводных финансовых отчетов. Что касается вопросов партийного финансирования, отметим, что для четырех крупнейших политических партий страны преобладающее значение для формирования их бюджета имеют средства федерального бюджета, доля которых достигает более 90%. Остальные партии вынуждены обращаться к иным источникам, среди которых взносы, пожертвования, займы. Так же как и иные виды НКО, которые, как правило, не имеют возможности привлекать в качестве источника формирования своих бюджетов средства государственного бюджета.

Некоммерческий сектор в России постепенно развивается и начинает играть все большую роль, в том числе и в политической системе страны. «Артикулируя

ту или иную проблему», НКО привлекает внимание к необходимости принятия мер со стороны государственных органов, широко «используют Интернет, СМИ и иные средства донесения информации для соответствующей аудитории»<sup>1</sup>. Наряду с этим, НКО осуществляют деятельность, направленную на формирование общественного мнения, на обучение и просвещение граждан, на защиту их законных интересов и прав. Иными словами, НКО выступают посредниками между властью и социумом, образуя основу для диалога по ключевым проблемам государства.

С определенной долей условности НКО можно разделить в интересах настоящего исследования на 4 группы:

1. Политические партии.
2. НКО, осуществляющие политическую деятельность.
3. Социально ориентированные НКО, деятельность которых направлена на достижение социально полезных целей.
4. Кандидаты на выборные должности.

Рассмотрим подробнее НКО, осуществляющие политическую деятельность, к которой законодатель отнес деятельность, направленную на достижение следующих целей:

1. Оказание влияния на институты и органы государственной власти в части реализации интересов, как индивидуальных, так и групповых.
2. Формирование и изменение политической воли граждан.
3. Оказание содействия в проведении политической пропаганды и агитации.

Особое внимание со стороны государства оказывается некоммерческим организациям, занимающимся политической деятельностью, которые получают финансирование от иностранных граждан, организаций или государственных органов. Если в отношении политических партий такой источник формирования бюджетов прямо запрещен законом, то в отношении иных НКО подобного запрета нет. Внесение изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» вызвало широкий резонанс в обществе. Отметим, что законодатель предусмотрел два критерия, при соблюдении которых НКО рассматривается как исполняющая функции иностранного агента (далее — Инагент) и подлежит регистрации в качестве такового. Прежде всего речь идет об осуществлении политической деятельности. Отметим, что осуществление образовательной деятельности, оказание медицинских услуг не могут быть отнесены к таковой. Вторым критерием стал факт получения финансовой поддержки от иностранного государства, иностранных организаций и/или иностранных граждан. Однако законом не определен размер такого финансирования, а также порядка определения его «опасного» объема. Таким образом, иностранным агентом может быть признано лицо, получившее даже незначительное по объему относительно размера собственного бюджета финансирование. Полагаем, что существование института иностранного агента вполне

<sup>1</sup> Знаменский Д.Ю., Шиленкова А.Н. Участие политических институтов в формировании государственной политики в современной России // Общество: политика, экономика, право. 2017. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-politicheskikh-institutov-v-formirovanii-gosudarstvennoy-politiki-v-sovremennoy-rossii>

оправданно, однако целесообразно определить долю влияния «иностранных денег». Представляется возможным обратиться к нормам налогового законодательства, устанавливающего долю участия одного юридического лица в бюджете другого в размере 25% для признания их взаимозависимыми.

Что касается социально ориентированных НКО, то их деятельность направлена на реализацию социально полезных функций, хотя она может отчасти способствовать формированию определенного «общественного мнения». То же справедливо и для иных НКО, в частности, государственных учреждений, кооперативов и иных. Деятельность таких организаций лишь может формировать определенные ценностные ориентиры у граждан, «позицию» в отношении того или иного вопроса, способствовать повышению (или, напротив, понижению) уровня правосознания людей в обществе<sup>2</sup>. Иными словами, косвенным образом такие НКО могут быть вовлечены в развитие политической системы общества. В отношении финансирования социально ориентированных НКО отметим, что, как посылает практика, такие организации чаще остальных получают право на государственную финансовую поддержку. Что позволяет говорить о том, что они находятся в более привилегированном положении, нежели остальные (политические) НКО. Здесь прослеживается незаинтересованность власти в поддержке такого рода институтов гражданского общества, что представляет собой одну из ключевых проблем взаимодействия НКО и государства.

Государство в отношении правового регулирования финансирования политических институтов особое внимание уделяет именно политическим партиям, детально регулируя источники партийного финансирования, устанавливая запреты и ограничения на получение финансовой поддержки от тех или иных субъектов, на сумму пожертвований и займов, требования к финансовой отчетности. При этом в отношении текущего финансирования наблюдается более «мягкое» регулирование. В частности, партиям предоставляется право выбора источников финансирования, законом перечень таких источников остается открытым. Тогда как в отношении электорального финансирования устанавливаются лишь следующие источники: собственные средства политической партии и пожертвования. Как говорилось выше, большое внимание как в России, так и в иных зарубежных странах уделяется принципу транспарентности партийного финансирования. В современном мире наблюдается запрос со стороны общества на прозрачность подобных процессов, чему также способствует и развитие технологий.

Законодательством о политических партиях предусмотрена обязанность партий ежеквартально предоставлять финансовые отчеты, а также ежегодно — сводный финансовый отчет в уполномоченный орган — Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с последующим опубликованием на официальном сайте в свободном доступе. Таким образом, можно говорить о возможности осуществления внешнего общественного контроля за финансовой деятельностью партий. Более того, в случае если политическая партия вправе получать прямое государственное финансирование или за прошедший

финансовый год привлекла и/или израсходовала более 60 млн рублей, необходимо проводить независимый аудит. Однако подлежит опубликованию аудиторское заключение лишь в краткой форме. Полагаем целесообразным внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О политических партиях», предусмотрев обязанность опубликовывать на официальном сайте уполномоченного органа более детализированное аудиторское заключение. Подобное едва ли можно рассматривать как нарушение коммерческой тайны, учитывая особый правовой статус политических партий, а также тот факт, что информация об имуществе партий и об источниках и объемах привлеченных и израсходованных средств подлежит раскрытию.

Анализ сводных финансовых отчетов политических партий также позволяет говорить о том, что НКО может быть использовано для «обхода» определенных ограничений относительно объемов пожертвований. Дело в том, что физические лица вправе осуществлять поддержку партий путем предоставления пожертвования в сумме, не превышающей 4 млн 330 тыс. руб. Тогда как юридические лица — 43 млн 300 тыс. руб. Таким образом, если целями создания и деятельности политических партий не предусмотрено иное, НКО может выступать в качестве «аккумулятора» финансовых средств с тем, чтобы в дальнейшем осуществить пожертвования партии. Исходя из вышесказанного, полагаем, что в интересах развития прозрачности партийного финансирования можно было бы предусмотреть требование о раскрытии информации относительно финансовой деятельности таких НКО, которые в течение последних предыдущих трех финансовых лет осуществляли финансирование политических партий. Данный срок считаем достаточным для свидетельствования «постоянства» донорства. Отметим, что сегодня Федеральным законом «О некоммерческих организациях» не требуется опубликование данных об источниках формирования бюджетов НКО. Данная информация доступна налоговым органам, а также может предоставляться ЦИК РФ по его запросу. Подобное усложняет процесс проверки финансовой отчетности партий и делает общественный контроль менее эффективным.

Справедливости ради стоит отметить, что правовое регулирование финансирования политических партий в России в целом соответствует всем международным требованиям и стандартам. Вместе с тем, как уже указывалось выше, законодатель не уделяет столь пристальное внимание финансированию НКО. Уполномоченным органом, осуществляющим контроль за деятельностью НКО, выступает Министерство юстиции Российской Федерации. Данный орган осуществляет регистрацию таких организаций, ведет соответствующий реестр, вправе осуществлять проверки, инициировать приостановление их деятельности, процедуру банкротства и ликвидации НКО.

Некоммерческие организации обязаны предоставлять отчетность о своей деятельности, а также информацию о целях расходования полученных средств. Для отдельных типов НКО предусмотрена обязанность проведения независимого аудита, в частности, речь идет о НКО, осуществляющих функции иностранного агента. Однако полагаем, что указанных данных, подлежащих раскрытию, недостаточно в интересах обеспечения прозрачности деятельности рассматриваемых политических институтов. Исходя из вышесказанного,

<sup>2</sup> Никитина Е.Е., Оболонкова Е.В. Реформа законодательства о некоммерческих организациях: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 40.

полагаем необходимым в отношении некоммерческих организаций, занимающихся политической деятельностью, предусмотреть требование, аналогично предъявляемое к политическим партиям, о предоставлении финансового отчета о своей деятельности в уполномоченный орган не реже одного раза в год. Такая отчетность, наряду с информацией о целях и источниках расходования средств НКО, должна содержать данные об источниках формирования бюджетов таких организаций, а также раскрывать информацию относительно их доноров. Данный шаг позволит стимулировать развитие прозрачности деятельности политической системы страны, что, в свою очередь, является важнейшей основой борьбы с политической коррупцией. Однако необходимо отметить, что подобная отчетность должна соответствовать ряду принципов, таких как: открытость, доступность и полнота. И здесь снова полагаем возможным обратиться к опыту правового регулирования финансовой отчетности политических

партий. Данные отчеты должны выкладываться на странице уполномоченного органа (в отношении партий — уполномоченный орган — ЦИК РФ, в отношении НКО — Минюст России). При этом вся информация должна быть представлена в единообразном виде и понятной форме. В случае неисполнения обязанности по предоставлению соответствующих данных в уполномоченный орган могут предусматриваться меры конституционной ответственности (приостановление деятельности соответствующих институтов или «принудительная» ликвидация их).

В завершение отметим, что, на наш взгляд, в интересах должного функционирования политической системы страны внимание государства должно уделяться не только политическим партиям, но и иным политическим институтам. Предложенные в настоящей статье направления совершенствования соответствующего законодательства, полагаем, будут способствовать достижению указанной цели.

#### Литература

1. Знаменский Д.Ю. Участие политических институтов в формировании государственной политики в современной России / Д.Ю. Знаменский, А.Н. Шиленкова // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 1. С. 10–14.
2. Никитина Е.Е. Реформа законодательства о некоммерческих организациях: проблемы и перспективы / Е.Е. Никитина, Е.В. Оболонкова // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 38–50.

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ «ИННОВАЦИОННОГО МЫШЛЕНИЯ» МОЛОДЕЖИ

**Кастов Ростислав Станиславович,**  
аспирант Российского государственного  
гуманитарного университета (РГГУ)  
valynoka@yandex.ru

Стоит отметить, что инновации в современном мире выступают в качестве ключевого аспекта для процветания и развития любой страны, но более важны люди, способные потреблять и творить инновации. Тем самым, проанализировав федеральные государственные образовательные стандарты, можно прийти к выводу о недостаточности правового обеспечения области, связанной с построением у молодежи, в рамках основной образовательной программы, того самого инновационного мышления, которое и служит базисом для того, чтобы создавались инновационные предприятия, двигались вперед наука и экономика, а инновационные технологии находили свой позитивный отголосок у населения.

**Ключевые слова:** инновационное мышление, инновационные образовательные программы, стимулирующие факторы, государственный образовательный стандарт основного образования.

### Legal Issues of the Establishment of “Innovative Thinking” of Youth

**Kastov Rostislav S.**  
Postgraduate Student of the Russian State University for the Humanities

It is worth noting that innovation in the modern world acts as a key aspect for the prosperity and development of any country, but people who are able to consume and create innovations are more important. Thus, by analyzing federal state educational standards, we can conclude that there is insufficient legal support for the area related to building young people, within the framework of the main educational program, the very innovative thinking that serves as the basis for creating innovative enterprises, before science and economics, and innovative technologies found their positive echo from the population.

**Keywords:** innovative thinking, innovative educational programs, stimulating factors, state educational standard of basic education.

#### Подходы к определению «инновационное мышление»

Считается, что сам по себе термин «инновационное мышление» появился благодаря В.П. Делии,

поскольку именно он сформировал и озвучил его в рамках Всемирного философского конгресса в 1993 г. Согласно его точке зрения, данный тип мышления предстает в роли развивающего, благодаря которому

человек может получить новые результаты. Помимо всего прочего, он также утверждал, что предметом данного типа мышления является процесс создания новых элементов существующей действительности, их преобразования или вовсе поддержания в стабильном состоянии<sup>1</sup>.

Хотя само по себе определение, равно как и явление, «инновационного мышления» является весьма молодым, но успело получить огромное множество различных трактовок. Так, отдельные умы выдвигают предположение, что подобное мышление есть результат творческого процесса, в рамках которого человеку удается решить задачу или достигнуть нового, ранее неведомого результата, который в процессе продвигается и внедряется в качестве уникального товара<sup>2</sup>; другие же считают, что данное мышление направлено на обеспечение инновационной деятельности<sup>3</sup>, а иные отождествляют инновационное и творческое мышление. Однако данное сходство мнимо ввиду нижеследующего:

1. Вся суть «инновационного мышления» кроется в том, чтобы использовать научные знания предметно, а затем реализовать полученный результат, с целью создания чего-либо «совершенного» в будущем.

2. Также в рамках творческого мышления лицо интересуется сама идея, а в рамках инновационного, как не трудно догадаться, важна и сама идея, и пути ее реализации.

3. Что касается результата, то в рамках творческого процесса мы, скорее, столкнемся с каким-либо случайным и непрогнозируемым результатом в рамках инновационного подхода, каждый шаг прогнозируем и ожидаем.

Говорить о различиях можно и далее, но суть состоит в том, что, по мнению автора, «инновационное мышление» — это мышление, главной целью которого становится познание чего-то нового, его смысла и превращение идеи в инновационный продукт, который будет являться симбиозом научного, научно-технического, творческого, конструктивного и преобразующего.

### **Правовая поддержка развития «инновационного мышления» молодежи**

Для того чтобы раскрыть суть имеющихся проблем в рамках выбранной темы исследования, были задействованы следующие нормативно-правовые акты:

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.

2. Приказ Министерства образования и науки РФ от 6 октября 2009 г. № 373.

3. Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 декабря 2010 г. № 1897.

4. Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 мая 2012 г. № 413.

<sup>1</sup> Делия В.П. Инновационное мышление государственных служащих как потенциал развития общества // Актуальные вопросы обеспечения парламентской деятельности: отечественный и зарубежный опыт. М., 2005. С. 5–32.

<sup>2</sup> Салихов Б.В., Антипова Д.А. Инновационное мышление и основы механизма управления творческим потенциалом современной корпорации // Транспортное дело России. 2014. № 1. С. 25.

<sup>3</sup> Федотова Г.А., Мясникова С.В. Развитие качеств инновационного предпринимателя: контекстно-компетентностный подход // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 5. С. 98.

Именно в рамках и на основании данных актов строится сама система образования, обучающие программы и формируется общий пул компетенций, которыми должно овладеть молодое поколение в рамках получения им основного образования. Хотелось бы акцентировать внимание, что речь в исследовании идет именно об основной образовательной программе, поскольку только в рамках ее реализации мы можем говорить о трансформации мышления всех ее участников без исключения.

Таким образом, начать хотелось бы с Федерального закона № 273-ФЗ, поскольку данный закон содержит в себе общие положения и принципы, регулирующие данную сферу (п. 2 ст. 1), и прямо указывает на то, что все реализуемые инновационные программы и проекты не должны обеспечивать образование ниже, чем это установлено соответствующим федеральным образовательным стандартом (далее — ФГОС) (п. 3 ст. 20)<sup>4</sup>. Тем самым есть все основания предполагать, что решающая роль в рамках рассматриваемого вопроса, да и всего образовательного процесса в целом отводится именно ФГОС, хотя сам по себе федеральный закон прямо устанавливает право образовательного учреждения заниматься инновационной деятельностью и указывает, на что подобная деятельность в рамках образовательного процесса должна быть направлена. Однако, далее, чем просто предоставить данное право образовательным учреждениям с учетом ограничения на выполнение ФГОС шагов более никаких не предпринимается. Помимо всего прочего, говорить о наличии в данном федеральном законе какого-либо намека на определение научное, а уже тем более «инновационное мышление» явно не приходится.

Тем не менее дальнейшее изучение хотелось бы продолжить с того, чтобы дать определение образованию и образовательной деятельности, поскольку именно данный вид деятельности и закладывает в обучающемся фундаментальные основы в отношении форм его мыслительных процессов. Итак, согласно п. 1 ст. 2 ФЗ № 273-ФЗ, образование предстает перед нами в качестве процесса воспитания и обучения, что, разумеется, подразумевает трансляцию упомянутых ранее навыков, знаний и определенных умений, что, как результирующий итог, должно вылиться в интеллектуальное, духовно-нравственное, творческое, физическое и (или) профессиональное развитие человека<sup>5</sup>. Сама же образовательная деятельность предстает, согласно п. 17 ст. 2 этого же федерального закона, в качестве процесса, связанного с реализацией образовательной программы, а согласно п. 9 и 10 ст. 2 образовательная программа (примерная образовательная программа) в общем виде представляет собой комплекс основных характеристик образования (примерный учебный план, примерный список дисциплин или модулей, методические материалы и проч.)<sup>6</sup>. В свою очередь, для того чтобы реализовать образовательную программу в рамках учебного заведения, необходимо учесть «Общие положения», скажем, ФГОС основного общего образования (отметим, что содержания ФГОС достаточно сильно схожи

<sup>4</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». URL: <http://garant.ru>

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

между собой и отличаются только в той части, где находят отражение положения, ради которых данный ФГОС и был создан), где в п. 1 отражено, что ФГОС представляет собой совокупность требований, обязательных для исполнения, если речь идет о реализации образовательной программы основного, в нашем случае общего образования. Иными словами, если ФГОС будет содержать положения об обязательном формировании «инновационного мышления» у обучающегося наряду с творческим, научным и проч., то учебные заведения обязаны будут исполнить данное требование. Но дела обстоят несколько по-иному, а именно если мы обратимся к разделу II ранее указанного ФГОСа, то обнаружим, что о каком-либо развитии инновационной деятельности говорится только в п. 11 «Технология». При этом с учетом пунктуации, используемой в данном разделе, можно прийти к выводу, что речь ведется о сочетании инновации и творческой деятельности, отождествление которых, как говорилось ранее, невозможно. Но странен и тот факт, что такой важный аспект, как инновация (даже с учетом объединения его с творчеством), нашел свое отражение только в одном пункте и в рамках одного конкретного предмета. Данное обстоятельство порождает целый ряд вопросов относительно необходимости инноваций («инновационного мышления»), например, в математике, биологии, химии, информатике и иных образовательных направлениях.

Любопытен также и п. 22 раздела IV, где отмечена необходимость создания условий для того, чтобы оказывать различную поддержку педагогам в рамках реализации программы образования, а также создавать условия для использования инновационного опыта других организаций и проводить мониторинг эффективности внедряемых инноваций<sup>7</sup>. Казалось бы, что данный пункт должен во многом обеспечивать инновационное развитие учебного заведения и способствовать формированию «инновационного мышления» у молодого поколения, поскольку инновация, разработанная в одной образовательной организации, успешно показавшая себя на практике, обязательно принесет свой положительный эффект во всех учебных заведениях России. Полагаем, что будет логичным предположить, что всякое инновационное привнесение, так или иначе, повлияет на содержание образовательной программы, методик или технологий, что согласно п. 21 того же раздела возможно только с учетом особенностей развития субъекта Российской Федерации. Тем самым распространение инноваций может столкнуться с проблемой «нецелесообразности», «нехватки финансирования, по причине распределения средств в производственный и др. сектора региона» и проч. При этом говорить о какой-либо мотивации или прямой установке на формирование у учащихся тяги к чему-либо инновационному, в рамках приказов Министерства образования, не приходится.

Безусловно, можно упомянуть приказ Министерства образования и науки РФ от 17 мая 2012 г. № 413, в рамках которого мы можем обнаружить куда больше требований к инновационной составляющей

воспитания молодого поколения. Так, в п. 5 раздела I в рамках описания «портрета выпускника» отмечено, что он должен быть мотивирован на «творчество и инновационную деятельность». Тем самым можно утверждать, что выдвинутая гипотеза относительно недостаточности нормативного регулирования (поддержки) в области формирования инновационного мышления обосновательна. Но не все так однозначно. Для того чтобы разобраться в данном вопросе, предлагаем обратиться к разделу II. И уже на данном этапе хотелось бы акцентировать внимание на слове «основной». Поскольку если мы обратимся к п. 6, то явственно увидим, что у всего молодого поколения должен быть сформирован научный тип мышления в рамках освоения ими основной образовательной программы, но ни о каком построении «инновационного типа мышления» речи не идет. Продолжая далее, необходимо обратиться к п. 7, в рамках которого делается упор на личностный результат освоения основной программы, и мы опять не видим и слова об «инновационном мышлении». Но при этом в подп. 5 наблюдаем, что выпускник должен быть готов к творческой деятельности, иными словами, «мотивирован развиваться творчески», что и отражено в п. 5 раздела I. И только в п. 11 раздела II, где речь ведется об индивидуальном плане, который, к слову, не входит в основную программу и выполняется самостоятельно, но не без поддержки преподавателя, мы можем обнаружить, что результаты проекта должны отражать: «способность к инновационной, аналитической, творческой, интеллектуальной деятельности»<sup>8</sup>. При этом сфера проектной деятельности не ограничена и не имеет векторного развития, а следовательно, может и не предполагать формирование в обучающемся способностей к инновационной деятельности. А так как данный род деятельности осуществляется исключительно по личному волеизъявлению субъекта и в рамках дополнения к основной программе, то о каком-либо формировании инновационного мышления у высокого процента обучающихся говорить не приходится.

Относительно п. 22 раздела IV, в рамках которого говорится о распространении инновационного опыта, можно утверждать, что ситуация будет складываться в схожем ключе, как и в рамках аналогичных пунктов предыдущего приказа, и данный пункт будет противоречить п. 21 по схожим основаниям. Но, помимо этого, хотелось бы выделить и иную проблему, которая автору работы также кажется крайне значимой, а именно п. 21 рассматриваемого приказа, помимо всего прочего, предполагает участие обучающихся, их родителей, педагогов и общественность в проектировании основной образовательной программы, ее реализации и проч. Автор работы считает, что данный пункт необходимо изменить, исключив из него обучающихся и родителей (законных представителей). Поскольку образовательная программа предполагает формирование базовых компетенций и навыков у молодого поколения, формирует его мышление, амбиции и должна быть разработана исключительно профессионалами (педагогами, психологами и иными лицами, обладающими необходимыми компетенциями). Тем самым

<sup>7</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 декабря 2010 г. № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования». URL: <http://garant.ru>

<sup>8</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования». URL: <http://garant.ru>

данный пункт должен быть изменен и содержать в себе перечень лиц, профессионально пригодных для формирования программы, а также критерии их отбора. Как результат, помимо разработки образовательной программы, специалисты в данной области смогут обмениваться своим опытом, распространяя и закладывая инновационные методики в основу самой образовательной программы. Стоит также обозначить, что в приказах отмечается необходимость передачи инновационного опыта и даже предусмотрено, что каждая инновация должна быть оценена с позиции эффективности, но совершенно не показано, как эти инновации должны распространяться, какие инновации могут быть применимы и что такое положительный результат, полученный от внедрения инновации. Что дает основание предложить ввести положения относительно определения критериев «положительности» инноваций, способов их распространения, сроков и критериев оценки результатов и проч.

Резюмируя вышесказанное, хотелось бы отметить, что действующие нормативно-правовые акты нуждаются в ряде корректировок, например, таких как:

1. Законодательное закрепление в ст. 2 Федерального закона № 273-ФЗ таких определений, как: «инновационное мышление», «научное мышление», «творческое мышление» и проч. Подобный шаг позволит в первую очередь убрать путаницу, которая имеется ныне, например, между инновационным и творческим

мышлением; формализовать критерии, относящиеся к каждому из типов мышления, что позволит оптимально сбалансировать образовательные программы.

2. Закрепление в рамках раздела II всех ФГОС положений, которые бы отражали обязанность преподавателей на каждом из этапов обучения в рамках реализации образовательной программы формировать у обучающихся навыки «инновационного мышления» (инновационных компетенций).

3. Внесение изменений в п. 21 раздела IV всех ФГОС, изъяв из него следующие слова: «с учетом особенностей развития субъекта Российской Федерации». Поскольку воспитание и обучение молодого поколения должно являться той самой особенностью развития каждого региона Российской Федерации. Так как без соответствующего кадрового потенциала ни о каком качественном росте экономики мы говорить не сможем, а данная фраза несет в себе определенный административный барьер на пути к прогрессу.

4. Внесение изменений в п. 21 раздела IV всех ФГОСов, изъяв из состава участников, имеющих право как-либо влиять на формирование, развитие и реализацию основной образовательной программы, всех, за исключением педагогических работников. Кроме того, считаем, что данный абзац должен содержать в себе перечень лиц, профессионально пригодных для формирования образовательной программы, а также критерии их отбора.

### Литература

1. Делия В.П. Инновационное мышление государственных служащих как потенциал развития общества / В.П. Делия // Актуальные вопросы обеспечения парламентской деятельности: отечественный и зарубежный опыт / редакторы : Н.А. Коликов, Н.В. Ильина, И.Н. Сосна. Москва, 2005. С. 91–102.
2. Салихов Б.В. Инновационное мышление и основы механизма управления творческим потенциалом современной корпорации / Б.В. Салихов, Д.А. Антипова // Транспортное дело России. 2014. № 1. С. 205–209.
3. Федотова Г.А. Развитие качеств инновационного предпринимателя: контекстно-компетентностный подход / Г.А. Федотова, С.В. Мясникова // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 5. С. 423.

### Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа «Юрист»» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.

2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.

3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.

4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.

## К ВОПРОСУ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Тарасова Мария Ильинична,  
старший научный сотрудник Научно-исследовательского института  
Федеральной службы исполнения наказаний (ФКУ НИИ ФСИН России),  
кандидат экономических наук  
mariya.t.i@yandex.ru

В статье рассматриваются некоторые проблемные вопросы, связанные с деятельностью общественных организаций, в том числе при осуществлении проверочных мероприятий. Автором проводится анализ действующего законодательства, регламентирующего основы деятельности общественного контроля, осуществляемого общественными организациями. Статья освещает практический опыт общественных наблюдательных комиссий, представляющий интерес в рамках описания результатов деятельности общественных организаций. По результатам проведенного анализа автором предложены меры по совершенствованию деятельности общественных организаций.

**Ключевые слова:** общественный контроль, общественные наблюдательные комиссии, общественные советы, общественные организации, законодательное регулирование, органы исполнительной власти, проверочные мероприятия.

### On Activities of Public Organizations

Tarasova Maria I.  
Senior Research Scientist of the Research Institute  
of the Federal Penitentiary Service of Russia  
PhD (Economics)

The article discusses some problematic issues related to the activities of public organizations. The author analyzes the current legislation, the regulated principles of public control carried out by public organizations. It is of interest in the framework of the description of the results of activities of public organizations. Based on the results of the analysis, the author proposed measures to improve the activities of public organizations.

**Keywords:** public control, public monitoring commissions, public councils, public organizations, legislative regulation, executive authorities, verification measures.

Общественный контроль подразумевает под собой осуществление отдельными группами лиц, объединенными в самостоятельные общественные организации, на добровольной основе проверку, анализ и оценку деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций и иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Общественные организации играют важную роль в развитии социума, они различны по своим сферам деятельности и целям. Являясь частью социума, они создаются в том числе в целях выражения его интересов, учитывают в своей деятельности предложения и рекомендации граждан и способствуют положительным переменам в сознании людей, закрепляя право всех и каждого на достойный уровень жизни и обращая внимание общественности на существующие и перспективные проблемы социально незащищенных групп. Деятельность общественных организаций нацелена на оказание помощи находящимся в сложных жизненных ситуациях гражданам, когда им затруднительно получить государственную поддержку и из экономических соображений невозможно рассчитывать на вмешательство коммерческих структур. Такие организации способствуют также оказанию гражданам материальной, правовой помощи и моральной поддержки, направлению их на обучение, реабилитацию, социальные и иные мероприятия. Правозащитные

общественные организации, в числе прочего, обеспечивают реализацию, защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. От эффективности деятельности общественных организаций в целом зависят формирование и развитие гражданского правосознания о деятельности государства, нетерпимости к коррупционному поведению и другие процессы, способствующие постепенному воспитанию гуманистических ценностей в обществе.

Законодательно к общественным организациям относят общественные советы при федеральных, законодательных и исполнительных органах исполнительной власти, наблюдательные комиссии, общественные инспекции и группы общественного контроля<sup>1</sup>.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в России по состоянию на начало 2019 г. существовало 90 835 общественных объединений, в их числе 54 533 организации, 622 учреждения, 20 066 профессиональных союзов<sup>2</sup>. Исходя из представленных показателей, следует, что в настоящее время доля общественных организаций составляет более 60% от общего числа общественных

<sup>1</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Фед. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 01.01.2017) // СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

<sup>2</sup> Россия в цифрах — 2019 : крат. стат. сб. С. 175 // Официальный сайт Росстата. URL: [https://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2019/rusfig/rus19.pdf](https://www.gks.ru/free_doc/doc_2019/rusfig/rus19.pdf) (дата обращения: 28.12.2019).

объединений. Указанное соотношение свидетельствует о хорошей позиции общественных организаций, основанных именно на членстве, в сравнении с общественными объединениями, имеющими иные организационно-правовые формы. Вместе с тем результаты деятельности общественных организаций оказывают определенное влияние на престижность органов государственной власти, которая заключается в усилении значимости системы государственного управления и уже на бессознательном уровне может побудить граждан к взаимодействию с правоохранителями. В этой связи в целях улучшения качества работы приносящих реальную пользу обществу общественных организаций и выявления необходимости упразднения таковых, чья эффективность вызывает у обращающихся к ним граждан сомнения, представляется уместным дальнейшее рассмотрение правовых и иных проблем деятельности общественных организаций.

На этапе рассмотрения порядка проведения общественными организациями проверочных мероприятий следует подчеркнуть некоторые недоработки законодательного регулирования их деятельности. Так, например, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусмотрено создание общественных советов при органах местного самоуправления, таким образом, их можно отнести к государственно-общественным организациям. Однако такое ассоциативное слияние может быть воспринято гражданами нашей страны неоднозначно, в связи с тем, что в понимании общества общественные организации проводят независимые проверочные мероприятия, на объективность которых априори не должно быть оказано влияние сотрудников государственных органов. В противном случае теряется смысл деятельности общественных организаций, повышающий их имидж и приводящий к доверию со стороны социума. Общественные организации выступают одним из основных элементов формирования и развития гражданского общества. Будучи некоммерческими, негосударственными, самостоятельными, они представляют собой сферу проявления и реализации индивидуальных и групповых интересов. Общественные организации наиболее востребованы в том сегменте общества, где государство не в силах разрешить существующие насущные, подчас весьма острые социальные проблемы. Уровень развития некоммерческого сектора отражает степень самоорганизации, саморегуляции и самоуправляемости социума, который в результате их деятельности имеет возможность оказывать влияние на социально-экономические, политические и духовные процессы и обеспечивает возможность проявления активности населения<sup>3</sup>.

В свою очередь, данное Федеральным законом № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» право общественной наблюдательной комиссии осуществлять фото- и видеофиксирование нарушений может быть не реа-

лизовано из-за некоторой оговорки в абз. 2 подп. 1 п. 7 ст. 16: «Отказ начальника (руководителя) места принудительного содержания или его заместителя в кино-, фото- и видеосъемке объектов, обеспечивающих безопасность и охрану лиц, находящихся в местах принудительного содержания, в письменной форме передается членам общественной наблюдательной комиссии». Такое притеснение членов общественных организаций имеет систематический характер. Так, например, администрация ФКУ СИЗО-2 ФСИН России регулярно, а зачастую без какого-либо обоснования вмешивается в деятельность членов общественных наблюдательных комиссий, проводящих общественный контроль на территории следственного изолятора, препятствуя осуществлению ими законных мероприятий<sup>4</sup>. Таким образом, начальник места принудительного содержания имеет право отказать в осуществлении такого права, впоследствии доказать какие бы то ни было нарушения будет достаточно проблематично.

В связи с широким кругом вопросов, входящих в компетенцию общественных организаций, представляются также значимыми проблемы, связанные с передачей и обменом опытом между членами таких организаций<sup>5</sup>. Подобные сложности возникают не только между членами внутри одной общественной организации, но и между общественными организациями различных субъектов Российской Федерации, а также между различными поколениями членов общественных организаций. В числе основных причин возникновения указанных проблем следует отметить следующие:

- членство в общественной организации немалого количества лиц, не имеющих достаточного времени на работу с отдачей и эффективный труд, а также не настроенных на результат и перспективы. В организации любых организационно-правовых форм эффективность деятельности зависит от профессионализма и мотивации персонала. Членство в той или иной организации не прибавляет гражданину дополнительных часов в сутках и дней в году. В этой связи, например в условиях недостаточного времени, обмен опытом с другими членами общественной организации или иными организациями может быть организован некачественно. Это обусловлено естественными (личными, индивидуальными) обстоятельствами граждан, не являющихся членами некоммерческих организаций, равно как и работников общественных организаций, когда они в той или иной степени мотивированы на достижение результатов своей деятельности;
- подрыв авторитета, имиджа и доверия по отношению к наиболее успешным, ответственным и независимым членам общественной организации в глазах лиц, вновь вступивших в члены такой организации. Несмотря на то что работники, имеющие многолетний стаж трудовой деятельности, в разной степени обладают полезными знаниями, в этом случае новые члены общественной организации зачастую просто не готовы принять их накопленный опыт, подсознательно, морально и эмоционально ограждая себя от взаимодействия со своими более опытными коллегами; низкое качество, недостоверность или редкая периодичность

<sup>3</sup> Сидорова Н.П. Общественные организации как форма реализации гражданской активности населения региона // Научно-публицистический журнал «Власть и управление на Востоке России». 2018. № 1 (82). С. 79–84.

<sup>4</sup> ОНК Москвы 4-го созыва: что удалось сделать, а что не получилось. URL: <https://www.pravda.ru/politics/1439857-onkmoscow/> (дата обращения: 24.12.2019).

<sup>5</sup> Проблема передачи опыта между членами ОНК. URL: <http://zagr.org/1736.html> (дата обращения: 19.12.2019).



отчетов общественной организации о текущей работе и посещениях, а также об итогах своей деятельности как перед Уполномоченным по правам человека, так и в разрезе публикаций отчетной информации в открытых источниках, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Указанные обстоятельства могут повлечь за собой восприятие общественной организации как неэффективной, сомнительной и не вызывающей интереса элемент, что происходит и с организациями любых организационно-правовых форм.

Предполагается, что, несмотря на то что в каждой общественной организации могут числиться лица, чья отдача может представляться весьма посредственной, непосредственно в их деятельности и в целом за период существования такой организации накапливаются определенные знания, умения и навыки, позволяющие осуществить их передачу в порядке обмена опытом с другими общественными организациями. Для обмена опытом возможна передача следующих элементов, не ограничиваясь этим перечнем:

- грамотное использование информации, оперативное ее распределение на требующую публичной огласки и на информацию, небрежное раскрытие которой может повлечь определенные негативные последствия;
- правильное применение и толкование нормативных правовых актов при осуществлении своей деятельности;
- корректное определение предмета проверки при планировании и проведении соответствующих мероприятий;
- выстраивание рабочих взаимоотношений с работниками объектов проверки, сочетание необходимого уровня требовательности и принципиальности с доброжелательностью и способностью к разумным компромиссам;
- контроль соблюдения на объекте проверки рекомендаций, данных по результатам прошлых посещений.

Разрешение проблем передачи и обмена опытом между членами общественных организаций способствует росту социальной защищенности граждан, в том числе посредством апробации и внедрения инновационных услуг. Так, например, организация и проведение первого эксперимента по оказанию телемедицинских услуг, являющихся в настоящее время распространенной практикой, в отношении заключенных, содержащихся в следственных изоляторах СИЗО, стали возможными благодаря конструктивному взаимодействию руководителей предыдущих составов общественных наблюдательных комиссий с советником президента России, Уполномоченным по правам человека в г. Москве, Уполномоченным по правам предпринимателей и руководством проверяемого учреждения<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> ОНК Москвы 4-го созыва: что удалось сделать, а что не получилось. URL: <https://www.pravda.ru/politics/1439857-onkmoscow/> (дата обращения: 24.12.2019).

#### Литература

1. Попова Е.Э. Мониторинг оценки взаимодействия общественных организаций в местах принудительного содержания как средство совершенствования уголовно-исполнительного законодательства / Е.Э. Попова // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Серия: Образование и педагогические науки. 2017. № 3 (774). С. 171–180.
2. Россия в цифрах — 2019 : краткий статистический сборник / председатель редакционной коллегии П.В. Малков. Москва, 2019. 549 с.
3. Сидорова Н.П. Общественные организации как форма реализации гражданской активности населения региона / Н.П. Сидорова // Научно-публицистический журнал «Власть и управление на Востоке России». 2018. № 1 (82). С. 79–84.
4. Habermas, J. Further reflections on the public sphere / J. Habermas // Habermas and the Public Sphere (Studies in Contemporary German Social Thought) / ed. by C. Calhoun. Cambridge, Massachusetts : The MIT Press, 1992. P. 421–461.

В целом можно отметить, что массовые объединения людей зачастую оказывают положительное воздействие на социум, являясь его частью и первым элементом гражданского общества. Логику указанной ситуации подчеркивает исторический аспект, касающийся временного периода, когда конституцией для граждан не были гарантированы право на частную собственность, общественные институты и политические свободы. Ранее феномен общественных объединений с позиции особого институционального стержня, обладающего связью с государством, социумом и гражданским обществом, отмечали некоторые исследователи<sup>7</sup>. Однако алгоритм мероприятий, направленных на разрешение указанных проблем передачи и обмена опытом, будет эффективен в случае организации постоянного мониторинга деятельности общественных организаций, осуществляемого как в целях обобщения результатов, так и для создания благоприятных условий, способствующих повышению качества и эффективности их работы, а также определению новых направлений деятельности субъектов общественного воздействия. Наблюдение позволяет выявить имеющиеся недостатки, определить общественное мнение в отношении общественного формирования, принимающего участие в процессе исполнения уголовных наказаний, повысить доверие граждан к деятельности государства в сфере борьбы с преступностью, обеспечить тесное взаимодействие с институтами гражданского общества, реализацию гражданских инициатив<sup>8</sup>.

Существующие проблемы в деятельности общественных организаций во многом обусловлены неоптимальными условиями их деятельности, недостаточной разработанностью теоретических аспектов, отсутствием единой методологии для их изучения, а также норм ответственности должностных лиц за принятие мер по устранению выявленных общественными организациями недостатков.

В заключение необходимо отметить, что реализация комплексных мероприятий, направленных на решение рассмотренных вопросов, позволит обеспечить совершенствование нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность общественных организаций и оказывающих на них влияние, уточнит в сознании общества значение, роль и правовой статус таких организаций, а также положительно скажется на повышении эффективности их работы в целом.

<sup>7</sup> Хабермас Ю. Дальнейшие размышления по поводу общественной сферы // Хабермас и общественная сфера. Кембридж, Массачусетс, 1992. С. 453.

<sup>8</sup> Попова Е.Э. Мониторинг оценки взаимодействия общественных организаций в местах принудительного содержания как средство совершенствования уголовно-исполнительного законодательства // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Серия: Образование и педагогические науки. 2017. № 3 (774). С. 171–180.

## ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ СРЕДИ КУЛЬТУРНОГО КОНФЛИКТА В МЕЖДУНАРОДНОМ И РОССИЙСКОМ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОМ КОНТЕКСТЕ

Шульга Руслан Юрьевич,  
доцент кафедры теории и истории государства и права  
Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова,  
кандидат юридических наук  
ruslan.shulga@gmail.com

Статья посвящена анализу проблем защиты прав национальных меньшинств в международном сообществе и России. Исследуются вопросы соотношения индивидуальных и коллективных прав в теории прав человека, а также практические механизмы реализации прав национальных меньшинств на основе норм международного и внутригосударственного права. Делается вывод, что для сохранения этнокультурного многообразия и развития государственной национальной политики не надо обособлять понятие меньшинств от всего комплекса прав человека, необходим синтез индивидуального и коллективного подходов для эффективной защиты прав меньшинств.

**Ключевые слова:** коллективные права, национальные меньшинства, права человека, недискриминация.

### Issues of the Protection of Rights of National Minorities in a Cultural Conflict in the International and Russian Political and Legal Context

Shulga Ruslan Yu.  
Senior Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law  
of the A.S. Griboedov Institute of International Law and Economics  
PhD (Law)

The article deals with the analysis of the problems in protection of rights of national minorities both in international and Russian dimension. Individual and collective rights are being examined from the standpoint of the human rights' theory. In addition, practical aspects of application of norms of international and domestic law to the regulation of rights of national minorities are the subject of study in the article. The conclusion is drawn that for the purposes of keeping the ethnic and cultural diversity and the development of state national minorities' policy it is not appropriate to carve the concept of minority out from the complex nature of the human rights' dimension. What is required is a the synthesis of individual and collective approaches to effective protection of the rights of minorities.

**Keywords:** collective rights, national minorities, human rights, non-discrimination.

Исследователями отмечается, что на сегодняшний день защита коллективных прав становится приоритетнее по отношению к индивидуальным правам<sup>1</sup>, что ведет к укреплению дополнительных социальных границ в обществе и воспроизводству дискриминационных практик<sup>2</sup>. При этом обострившиеся межнациональные отношения, агрессивный национализм, экстремизм, военные конфликты только усиливают дискриминацию представителей национальных меньшинств, и наличие международных стандартов по правам человека не разрешает проблемы.

Основная цель настоящей работы — на основе анализа норм международного права в области защиты прав национальных меньшинств акцентировать внимание на проблемах, тенденциях развития в этой

области, предложить конкретные меры по коренному улучшению положения с правами национальных меньшинств на базе Конституции РФ и международно-правовых обязательств России.

Изначально принцип защиты прав национальных меньшинств разрабатывался в общем комплексе прав человека и не предназначался для разрешения конфликтов. Сам принцип защиты прав меньшинств — одно из бесспорных достижений международного права, но выработан он был исходя из иных требований и применительно к иным ситуациям<sup>3</sup>.

По мнению Сурена Золяна, «международно-признанными правами меньшинств» является весьма ограниченный круг прав, и «культурная автономия» — это даже чуть больше, чем предусматривают международные нормы. Как отмечается в документе, подготовленном юристами Центра по изучению прав человека и народов Падуанского университета (Италия), «международное право не признает прав меньшинств как коллективного субъекта, но только

<sup>1</sup> См.: Глушкова С.И. Индивидуальные, групповые, коллективные и всеобщие права в условиях мультикультурализма // Полис (Политические исследования). 2010. № 6. С. 134.

<sup>2</sup> См.: Дубровский Д. Индивидуальные и коллективные права: противоречия практики // Права человека и проблемы идентичности в России и в современном мире / под ред. О.Ю. Малиновой и А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2005. С. 20–27.

<sup>3</sup> См.: Fenet, A. The Question of Minorities in the Order of Law // Chaliand G. (ed.). Minority Peoples in the Age of Nation-States. London: Pluto Press, 1989. P. 12–51.

некоторые особые права принадлежащих к меньшинству лиц. Формально признанными правами членов меньшинств являются культурные права, относящиеся к религиозной практике и использованию языка; они не содержат указания на территориальную автономии. При этом часто забывают, что в случае меньшинств нарушается ряд других признанных прав человека»<sup>4</sup>.

В рамках ООН приняты важные документы международного права, имеющие непосредственное отношение к защите прав национальных меньшинств, — это прежде всего Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказания за него 1948 г.<sup>5</sup>, согласно которой под геноцидом понимаются действия, «совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую» (ст. II). Конвенция относит к наказуемым следующие деяния: геноцид; заговор с целью его совершения; прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида; покушение на его совершение или соучастие в геноциде (ст. III)<sup>6</sup>. Вторым из таких актов стала Всеобщая декларация прав человека, ст. I которой провозглашает, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства»<sup>7</sup>.

Однако ООН не удалось пока принять «твердого», то есть юридически обязывающего, акта о защите национальных меньшинств. Существует лишь несколько общих рамочных статей в некоторых многосторонних конвенциях. Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. говорится, что «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком»<sup>8</sup> (ст. 27). Аналогичная норма, но применительно к ребенку включена в Конвенцию о правах ребенка 1989 г.<sup>9</sup> (ст. 30).

Международный нормотворческий процесс в области защиты национальных меньшинств наиболее продвинулся в Европе. В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. зафиксировано, что закрепленные в ней права и свобо-

ды обеспечиваются «без дискриминации по какому бы то ни было признаку», в том числе по «принадлежности к национальным меньшинствам»<sup>10</sup> (ст. 14).

Термин «национальное меньшинство» включен в текст Хельсинкского заключительного акта СБСЕ 1975 г., один из принципов которого гласит: «Государства-участники, на территории которых существуют национальные меньшинства, будут уважать право лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, на равенство перед законом, создавать для них возможности пользоваться правами человека и основными свободами и защищать их законные интересы в этой сфере»<sup>11</sup>.

Однако до сих пор в международно-правовых документах определение национального меньшинства отсутствует. Среди других источников международного права, затрагивающих права национальных меньшинств, стоит выделить принятую государствами — участниками СБСЕ в 1990 г. Парижскую хартию для новой Европы, в которой заявляется об их праве на свободное выражение, сохранение и развитие культурной, языковой и религиозной самобытности<sup>12</sup>.

По итогам состоявшегося в 1991 г. Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ в Москве принят документ, включающий раздел, посвященный правам представителей национальных меньшинств в период следствия, и в период суда, и в другие периоды использовать родной язык, а также обращаться в судебные органы на родном языке.

В этом же документе рекомендуется, чтобы в тех регионах, где проживают национальные меньшинства, государственные чиновники знали язык меньшинств. Таким образом, предлагается новая модель общения представителей государственных органов с национальными меньшинствами<sup>13</sup>.

В 1992 году приняты одни из самых важных международных документов в области защиты прав национальных меньшинств — Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств и Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

К Хартии региональных языков или языков меньшинств по состоянию на 21 декабря 2018 г. присоединилось 25 государств (Россия подписала документ в 2001 г., но не ратифицировала его).

Хартия для лиц, принадлежащих к языковым меньшинствам, включает в том числе следующие для них гарантии:

<sup>4</sup> См.: Золян С. Права национальных меньшинств и СБСЕ // Российский бюллетень по правам человека. 1994. № 4. С. 151.

<sup>5</sup> Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г. // Действующее международное право. Т. 2. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 68–71.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Права человека: сборник международных договоров. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1978. С. 1–3.

<sup>8</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право: сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 470–482.

<sup>9</sup> Конвенция о правах ребенка (заключена 20 ноября 1989 г.) // Права человека: сборник международных договоров. Т. I (часть первая): Универсальные договоры. Нью-Йорк и Женева: Организация Объединенных Наций, 1994. С. 193–221.

<sup>10</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/1680063765> (дата обращения: 21.12.2019).

<sup>11</sup> См.: Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (подписан в г. Хельсинки 1 августа 1975 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. М., 1977. С. 544–589.

<sup>12</sup> См.: Парижская хартия для новой Европы (принята в г. Париже 21 ноября 1990 г.) // Действующее международное право. Т. 1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 42–54.

<sup>13</sup> См.: Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (подписан в г. Москве 3 октября 1991 г.) // Советский журнал международного права. 1991. № 3–4. С. 115–133.

- обучение национальному языку;
- развитие национального языка;
- продвижение языка через средства массовой информации (например, путем издания газет на языках меньшинств, создание собственных радио-, телеканалов);
- право пользования родным языком при контактах с органами государственной власти;
- право на произношение и фонетическую транскрипцию на национальном языке;
- использование родного языка в судебных и полицейских органах<sup>14</sup>.

Что касается Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, то она более расплывчато говорит об этих самых правах, к тому же без какого-либо «намёка» на их реализацию.

Стоит лишь назвать следующие права:

- право национальных меньшинств «диктовать» самобытность;
- сохранять контакты с гражданами и лицами других стран идентичной национальности<sup>15</sup>.

1 февраля 1995 г. в рамках Совета Европы принята Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, особенностью которой является право ее ратификации не целиком, а лишь отдельных ее положений, которые государство в состоянии выполнить. По состоянию на 21 декабря 2018 г. участниками конвенции являются 39 государств, в том числе Россия с 1 декабря 1998 г.

В конвенции отсутствует определение меньшинства, а среди основных прав, предоставляемых меньшинствам, документ включает:

- право на свободу собраний;
- право получать, передавать информацию на родном языке;
- право изучать родной язык и обучаться на родном языке;
- право на написание улиц и географических названий на национальном языке;
- право на защиту внешнего вида церквей различных религиозных конфессий<sup>16</sup>.

В Венской декларации Совета Европы от 9 октября 1993 г. изложены основные принципы демократического устройства жизни в Европе — как на континенте в целом, так и в государствах, входящих в данную организацию. В качестве приложений к декларации приняты два документа, касающихся проблем защиты прав национальных меньшинств, — «Национальные меньшинства» и «Декларация и план действий по борьбе против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости». В них изложены мировоззренческие и философско-методологические

принципы по отношению к проблемам организации общественной жизни в полиэтнических государствах<sup>17</sup>.

Документы, принятые в рамках ООН, Совета Европы, ОБСЕ в начале 90-х гг. XX в., развернуто конкретизировано формулируют основные принципы и основные права национальных меньшинств; уже можно говорить об определенной философии и методологии прав национальных меньшинств.

Исходя из духа проанализированных документов, можно выделить следующие принципы, присущие защите прав национальных меньшинств:

1) признание многоэтничности, поликультурности, многоязычия, поликонфессиональности общества как его богатства (как характерная черта как раз всех тех документов, о которых речь шла выше);

2) принцип толерантности. Смысл его состоит в том, что толерантность должна пронизывать все поры нашего общества. Отличия в культуре, различия в мировосприятии и мировоззрении не являются негативным признаком. Если кто-то чем-то отличается от другого, то это не означает чего-то отрицательного. Наоборот, отличия должны восприниматься человеком как призыв к тому, чтобы попытаться понять, чем же другой отличается от меня и почему у меня нет того, что есть у него. И следует задуматься, хорошо или плохо то, что другой отличается от меня. Толерантность предполагает такую психологическую установку и характер поведения личности, что даже в том случае, если она не понимает, чем и почему другая личность отличается от нее, то это не станет сигналом или толчком к изолированности, настороженности, тем более враждебности, невосприимчивости;

3) содействие взаимопониманию, поиск взаимодействия и партнерства. То, что мы разные, не означает, что мы должны быть постоянно отделенными, — наоборот, мы должны найти возможность не просто сосуществовать, а сосуществовать с пользой один для другого. Эта польза не должна быть только утилитарной; польза может быть духовной, моральной, культурной, психологической;

4) разрешение проблем через диалог. Только через диалог можно понять друг друга. Конечно, диалог может начинаться на очень большом расстоянии между позициями сторон: психологическими, правовыми, языковыми, мировоззренческими и т.д. Расстояния эти лежат в социальном пространстве. Именно диалог дает возможность если не преодолеть эти расстояния, не уменьшить их, то во всяком случае сделать шаг, проторить некоторый путь, определить, как ходить одному к другому, как сделать мостик или какое-либо другое средство для общения в данной ситуации.

5) принцип недопустимости расизма, ксенофобии, антисемитизма, враждебности, ненависти.

Международные документы в области прав национальных меньшинств содержат перечисленные выше принципы, выработанные на протяжении последних десятилетий.

Важным для сохранения этнокультурного многообразия и развития государственной национальной политики является следование постулату — не надо

<sup>14</sup> См.: European Charter for Regional or Minority Languages // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007c098> (дата обращения: 21.12.2019).

<sup>15</sup> Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (принята 18 декабря 1992 г. Резолюцией 47/135 на 92-м пленарном заседании 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Действующее международное право. Т. 2. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 90–94.

<sup>16</sup> См.: Framework Convention for the Protection of National Minorities // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168007cddc> (дата обращения: 21.12.2019).

<sup>17</sup> См.: Венская декларация (вместе с «Декларацией и планом действий по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью») (принята в г. Вене 9 октября 1993 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 21.12.2019).

обособлять понятие меньшинств от всего комплекса прав человека. Превалирование прав национальных меньшинств над общими правами человека не гармонирует с идеей гражданского общества и даже противоречит ему.

Защита представителей меньшинств должна рассматриваться как насущный интерес государства и большинства. Наилучшей гарантией стабильности и безопасности, как правило, является то, что представителям национальных меньшинств обеспечена возможность эффективно осуществлять свои права. Если государство демонстрирует лояльность по отношению к представителям меньшинств, оно может ожидать ответной лояльности от тех лиц, которым выгодны стабильность и благополучие государства.

Следующий вывод состоит в том, что решения следует искать, насколько это возможно, в пределах самого государства. Наиболее весомым вкладом в устранение возникающих проблем является содействие развитию лучших и более гармоничных отношений между большинством и меньшинством в самом государстве. Нуждается в поощрении конструктивный и прочный диалог между большинством и меньшинством, а также эффективное участие меньшинства в общественных делах.

Более того, в государстве вполне достижима самореализация меньшинства. Она не обязательно должна находить территориальное выражение, но зачастую может быть достигнута посредством законодательства, развивающего идентичность меньшинства в различных областях, например в культуре, образовании, местном самоуправлении и т.д.

Иногда приходится слышать, что отделение могло бы послужить ответом на проблемы и чаяния меньшинств, но, исходя из исторического опыта, отделение не является ни полезным, ни необходимым.

Ввиду многочисленности меньшинств, а также того, что они рассеяны по обширным территориям, проживая совместно с представителями других групп, представляется очевидным, что изменение границ не является осуществимым или желательным решением. Отделение может легко привести к росту числа нестабильных государств с новыми меньшинствами. Вряд ли любое из правительств, сталкивающееся с проблемами меньшинств, готово рассматривать уступку даже малой части своей территории в качестве разрешения проблемы. Само упоминание такого варианта приводит к ужесточению отношения такого правительства к меньшинству.

Могут ли права меньшинств быть защищены через общий принцип обеспечения прав человека (индивидуальный подход) или наряду с этим требуется защита прав меньшинств как особой группы (коллективный подход)?

Однозначного ответа здесь дать нельзя. Все зависит от страны, где имеется национальное меньшинство. Так, в странах иммиграции, например в США, подход к защите прав меньшинств основан на концепции *melting pot* (плавильного котла), в котором перемешаны все национальности, поэтому естественны индивидуальный подход и стремление обеспечить права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, через защиту прав индивида.

В странах эмиграции (в большинстве случаев — европейских) существует стремление к защите прав меньшинств как особых прав коллектива, определенной социальной группы.

Но наиболее плодотворным является сочетание, своеобразный синтез индивидуального и коллективного подходов. Только так возможно более эффективно защищать и охранять права национальных меньшинств.

### Литература

1. Глушкова С.И. Индивидуальные, групповые, коллективные и всеобщие права в условиях мультикультурализма / С.И. Глушкова // Полис (Политические исследования). 2010. № 6. С. 131–140.
2. Дубровский Д. Индивидуальные и коллективные права: противоречия практики / Д. Дубровский // Права человека и проблемы идентичности в России и в современном мире : материалы Международного научно-практического симпозиума (г. Санкт-Петербург, 8–9 июля 2004 г.) / под редакцией О.Ю. Малиновой и А.Ю. Сунгурова. Санкт-Петербург : Норма, 2005. С. 20–27.
3. Золян С. Права национальных меньшинств и СБСЕ / С. Золян // Российский бюллетень по правам человека. 1994. № 4. С. 149–155.
4. Fenet, A. The Question of Minorities in the Order of Law / A. Fenet // Chaliand G. (ed.). Minority Peoples in the Age of Nation-States. London : Pluto Press, 1989. P. 12–51.

### Уважаемые авторы!

Вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в ИГ «Юрист». Для этого необходимо отправить с вашего электронного адреса письмо на [autor-rq@lawinfo.ru](mailto:autor-rq@lawinfo.ru), в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: 8(495) 953-91-08 или по e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

## ЭТНИЧЕСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ\*

Саломатин Алексей Юрьевич,  
заведующий кафедрой теории государства и права и политологии  
Пензенского государственного университета (ПГУ),  
доктор исторических наук, доктор юридических наук, профессор  
valeriya\_zinovev@mail.ru

Наквашина Екатерина Владимировна,  
доцент кафедры теории государства и права и политологии  
Пензенского государственного университета (ПГУ),  
кандидат исторических наук, доцент  
katrion84@mail.ru

Известно, что федерализм, будучи эффективным средством примирения межрегиональных противоречий, вносит свою лепту и в смягчение этнокультурных различий. В этом отношении интересный опыт накоплен Канадой и Индией, само возникновение которых было призвано разрешить этнолингвистические противоречия. В Швейцарии и России этнический фактор имел и имеет сопутствующее значение, но от него также сложно абстрагироваться. При этом сочетание национально-территориальной и территориально-административной организации российского государства является оправданным. Асимметрия и привилегии в пользу коренного населения — малайцев ничуть не мешают развитию Малайзии. И в то же время отложенная попытка разрешения валлоно-фламандских разногласий в Бельгии вызвала создание неоправданно усложненной государственной конституции, состоящей одновременно из культурно-языковых сообществ и экономических регионов. На рубеже тысячелетий федераций с этническими элементами становится еще больше. По справедливой оценке С. Хантингтона, в XXI столетии на смену классовым конфликтам приходят этнические. Причем этнический и религиозный плюрализм побуждает к федерализации только известные своей нестабильностью развивающиеся страны (Эфиопия, Непал, Мьянма, ЮАР), но осложняет жизнь давно сложившимся демократиям (например, США), где наблюдается этнорасовый и культурно-цивилизационный раскол. Культурно-этническое противостояние стимулирует федерализацию и отдельных унитарных государств. Так, Украина, находящаяся в состоянии локальной гражданской войны и имеющая глубоко расколотое гражданское общество, нуждается уже, видимо, не столько в федерализации, сколько в конфедерализации.

**Ключевые слова:** этнический федерализм, глобализация, сравнительный федерализм, модели федерализма, генезис федерализма, этнотерриториальная организация государства, этнолингвистические противоречия.

### Ethnic Federalism in Conditions of Global Instability

Salomatina Aleksey Yu.  
Head of the Department of Theory of State and Law  
and Political Science of the Penza State University  
Doctor of History, LL.D., Professor

Nakvashina Ekaterina V.  
Senior Lecturer of the Department of Theory of State and Law  
and Political Science of the Penza State University  
PhD (History), Associate Professor

It is known that federalism, being an effective means of reconciling inter-regional contradictions, also contributes to mitigating ethnic and cultural differences. In this regard, an interesting experience has been gained by Canada and India, the very occurrence of which was designed to resolve ethnolinguistic contradictions. In Switzerland and Russia, the ethnic factor has had and is associated with it, but it is also difficult to ignore it. Moreover, the combination of the national-territorial and territorial-administrative organization of the Russian state is justified. Asymmetry and privileges in favor of the indigenous population — the Malays, does not interfere with the development of Malaysia. At the same time, a deferred attempt to resolve the Walloon-Flemish disagreements in Belgium caused the creation of an unjustifiably complicated state constitution, consisting simultaneously of cultural and linguistic communities and economic regions. At the turn of the millennium, federations with ethnic elements become even larger. By a fair assessment of S. Huntington, in the 21st century, ethnic conflicts are replacing class conflicts. Moreover, ethnic and religious pluralism encourages federalization only in developing countries known for its instability (Ethiopia, Nepal, Myanmar, South Africa), but also complicates the life of long-established democracies (for example, the USA), where there is an ethno-racial and cultural-civilizational split. Cultural and ethnic confrontation stimulates the federalization of individual unitary states. Thus, Ukraine, which is in a state of local civil war and has a deeply divided civil society, apparently needs not so much federalization as confederalization.

**Keywords:** ethnic federalism, globalization, comparative federalism, models of federalism; genesis of federalism, ethno-territorial organization of the state, ethno-linguistic contradictions.

Этнический фактор сыграл немаловажную роль в развитии государственности, его приходилось и приходится учитывать правителям прошлого и настоящего. Первые федерации, внедрившие у себя

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта № 20-011-00341 «Этнический фактор в развитии федеративных государств: мировой и российский опыт (сравнительное историко-государствоведческое и историко-правовое исследование)».

более сложный, двухуровневый способ государственного управления, оказывались также не всегда этнически и конфессионально однородными. Даже создавая субъекты на основе территориально-административного, а не национально-территориального принципа, они должны были помнить о необходимости учета этническо-культурной дифференциации. Например, Канада, как федеративный доминион, стала возможна лишь в результате компромисса англоговорящей и франкоговорящей элит Онтарио и Квебека, в то время как другие участники переговоров о федерации из приморских провинций были настроены более скептически<sup>1</sup>. Правда, при этом «давшие о себе знать уже тогда национально-этнические проблемы были сознательно растворены в административно-территориальной государственной организации»<sup>2</sup>.

В настоящее время, по подсчетам международной организации Forum of Federations, 14 из 25 существующих федераций признаются этническими. «Это федерации, в которых два, несколько или все субъекты образованы по этническому, точнее этнотерриториальному принципу»<sup>3</sup>. Следует согласиться с тем, что только федеративная конструкция обеспечила существование таких сложных в этническом отношении стран, как Канада, Индия, Бельгия, Швейцария, Малайзия<sup>4</sup>.

В той же Канаде, где «ключевой особенностью... является децентрализация власти с передачей значительных полномочий провинциальным правительствам»<sup>5</sup>, эта децентрализация значительно ускорилась с 1960-х годов, когда франкоязычный Квебек потребовал для себя большей экономической самостоятельности<sup>6</sup>, а его примеру последовали другие, прежде всего западные, богатые ресурсами провинции<sup>7</sup>. Затем неудовлетворенные федеративным Законом об официальных языках 1969 г., наделявшим статусом общегосударственных английский и французский языки, франко-канадцы принимают свой, провинциальный, жесткий лингвистический закон, проводят два референдума о независимости и почти близки к тому, чтобы навязать стране в 1987 г. и в 1992 г. ослабляющие ее конституционные соглашения. К счастью, канадское общество и федеративные власти нашли в себе силы предотвратить сползание к дальнейшей децентрализации, а в самом Квебеке в течение 15–20 лет нашлись здоровые, антисепаратистские силы<sup>8</sup>.

Индии, при использовании модели высокоцентрализованного федерализма, **пришлось разрешать еще более сложные этноконфессиональные проблемы**. Она сумела преодолеть многовековой негативный опыт дефицита централизации<sup>9</sup> и смогла построить новый тип постколониального федеративного государства, «продвигающего мир» между этносами и религиями<sup>10</sup>. В 1953–1956 годах ей пришлось перейти к формированию субъектов федерации по этнолингвистическому принципу. Первоначально успехов в создании собственных штатов добились более развитые народы южной и западной Индии<sup>11</sup>. Более болезненно проходили этнотерриториальные процессы на северо-востоке страны, находящемся на периферии индустриальной цивилизации<sup>12</sup>. Наконец, в начале этого тысячелетия новые штаты были сформированы фактически не столько по этническим, сколько по социально-экономическим соображениям, что уже вызывает опасения за рост сепаратизма. Подсчитано, что в обозримом будущем удовлетворение всех чаяний этнических групп может привести к образованию 20 новых штатов<sup>13</sup>. Является ли подобное попустительство этническим амбициям оправданным?

В Канаде и Индии этнический фактор сыграл, по нашему мнению, провоцирующую роль в создании федеративного государства. В Швейцарии и России он имел сопутствующее значение. Так, Швейцария на основе многовекового союзнического объединения кантонов с преимущественно немецкоязычным населением (при наличии менее крупных франкоязычных, италияязычных и ретороманских общин), но острыми межконфессиональными противоречиями между католиками и протестантами постепенно двигалась к децентрализованной федерации, но само ее создание в середине XIX в. было скорее исторической случайностью, чем острой необходимостью. «Кантоны, которые согласились сформировать эту новую федерацию, остались суверенными в отношении почти всех важных полномочий»<sup>14</sup>.

Дальнейшее развитие Швейцарии пошло по пути постепенного укрепления централизаторских начал (но весьма умеренного) и демократизации, без кризисов и сепаратистских волнений<sup>15</sup>. Федеральная Конституция считает официальными все четыре языка, на которых говорят коренные жители страны.

<sup>1</sup> Райерсон С.Б. Неравный союз. История Канады, 1815–1873. М., 1970. С. 304.

<sup>2</sup> Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма. М., 2012. С. 50.

<sup>3</sup> Фарукшин М.Х. Институциональные основы этнических федераций // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 103.

<sup>4</sup> Burgess, M. Comparative Federalism. Theory and Practice. N.Y.: Routledge, 2005. P. 10.

<sup>5</sup> Солянова М. Деволюция как инструмент устойчивого развития канадской государственности // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 12. С. 109.

<sup>6</sup> Bourgault, J. Quebec's Role in Canadian Federal-Provincial Relations. McGill-Queen's Univ. Press, 2004. P. 34.

<sup>7</sup> Busted, J.M. The Peoples of Canada. A Post-Confederation History. Oxford, 2004. P. 505.

<sup>8</sup> Солянова М. Квебек в федеративной модели Канады: современный этап // США & Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 10. С. 102–105.

<sup>9</sup> Саломатин А.Ю. Всемирная история государства и государственного управления. М.: Норма — ИНФРА-М, 2013. С. 90.

<sup>10</sup> Iff, A. Peace-Promoting Federalism: Mating Sense of India and Nigeria // The Journal of Federalism. 2002. Vol. 43. No. 2. P. 227–250.

<sup>11</sup> Казаков В.И. Борьба в независимой Индии за создание национальных штатов: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1964. С. 12–13.

<sup>12</sup> Галиуллин М.З., Ягудин Б.М. Становление федеративной системы постколониальной Индии (50–70-е гг. XX в.). Казань, 2015. С. 194.

<sup>13</sup> Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке / под ред. М.С. Саликова. Екатеринбург, 2014. С. 135–136.

<sup>14</sup> Fleiner, T. Current Situation of Federalism in Switzerland // Revista d'estudis Autonomics i Federals. Num. 9 October 2009. P. 53.

<sup>15</sup> Гуляков А.Д. Федерализм: механизм возникновения и основные направления развития: историко-государствоведческое исследование: монография. М.: РИОР — ИНФРА-М, 2020. С. 231.

В то же время кантоны вправе устанавливать свои официальные языки<sup>16</sup>. В настоящее время в Швейцарии, состоящей из 20 кантонов и 6 полукантонов, насчитывается 17 немецкоговорящих субъектов, 4 — франкоговорящих, 1 — италоговорящий. Отметим, что в трех кантонах провозглашены в качестве официальных немецкий и французский языки, в одном — немецкий, ретороманский и итальянский. Подобная максимальная свобода лингвистического выбора вполне соответствует особенностям самосознания швейцарцев, для которых приоритетное значение имеет их община проживания, затем — кантоны и уже только потом — страна в целом<sup>17</sup>.

В Российской империи, как и в Швейцарии, предпосылки для федеративных отношений также складывались в течение длительного времени, а непосредственные причины проявили себя только в результате революции 1917 г., гражданской войны и иностранной военной интервенции.

Советская власть двигалась к новому территориально-административному устройству интуитивно, методом проб и ошибок. План И.В. Сталина об объединении территориальных единиц вокруг самого крупного и экономически развитого территориального массива — РСФСР был логичен и в стратегическом отношении адекватен. Однако лидеру большевиков В.И. Ленину более уместной показалась концепция федеративного союза равноправных республик, таившая в себе, однако, существенный стратегический изъян — юридическую возможность сецессии. Вместе с тем следует помнить, что учреждение СССР на основе смешения национально-территориального и территориально-административного подходов было сверхсложной задачей, более масштабной, чем у западных федераций. При этом СССР имел ту же генезисную особенность, что и некоторые другие страны (Германская империя, Австрия, Индия), — он был создан «сверху», по инициативе правящих кругов, а не «снизу»<sup>18</sup>. Российская Федерация как правопреемница СССР сохраняет высокую степень централизации, и было бы неверным допускать ни ее конфедерализацию, ни ее унитаризацию, сохраняя многослойность и смешанный тип построения<sup>19</sup>.

В Бельгии этнокультурный фактор сыграл отложенную роль. Иными словами, в отличие от Канады и Индии, которые изначально создавались как федерации, Бельгия преобразовывалась в федерацию из унитарного государства ввиду изменившейся социально-экономической обстановки. Доминированию франкоговорящих бельгийцев в середине XX в. пришел конец, когда научно-техническая революция стала стимулировать опережающее развитие Фландрии и Брюсселя. Для ликвидации недовольства

дискриминируемых до этого фламандцев-северян франкофонам-южанам пришлось согласиться на поэтапную конституционную реформу. В 1963 году были проведены «языковые границы» и признаны четыре языковые области (включая двуязычный столичный район и небольшое немецкоязычное сообщество). В 1970 году принцип языковой дифференциации был заменен признанием всех трех языков государственными. В 1980 году Фландрия и франкоязычная Валлония получили автономию со своими законодательными ассамблеями. В 1989 г. столица Брюссель была наделена правами региона. В 1994 году в Конституции была зафиксирована федеративная форма государства, состоящего одновременно из культурно-языковых сообществ и экономических регионов. Подобная сложная организация вызывает немало вопросов. Например, некоторые называют ее «переходной к федерализму»<sup>20</sup>, другие отмечают, что она соединяет в себе европейский регионализм и федерализм<sup>21</sup>. Так или иначе, но бельгийскую конструкцию отмечает неустойчивость и возможность распада.

Малайзия может служить примером эффективного использования принципа асимметрии в федеративном строительстве. Здесь национальная стратификация возникла еще во времена британского колониального владычества, когда в целях добычи олова и каучука нехватку рабочей силы компенсировал приток иммигрантов из Китая и Индии. При учреждении Малайской Федерации в 1948 г. в исходе британского господства фактически достигается межобщинный компромисс: коренные жители страны получают привилегии в обмен на предоставление немалайцам гражданства (удельный вес последних в составе населения достигал 45%). После окончательного ухода англичан в 1963 г. провозглашается Федерация Малайзии. В связи с исключением из ее состава в 1965 г. Сингапура в ней оказывается 13 штатов и две федеральные территории. В этой выборной конституционной монархии налицо асимметрия: во главе 9 штатов стоят наследные малайские правители, и они выбирают из своего состава сроком на 5 лет Верховного правителя. Остальные 4 губернатора назначаются Верховным правителем. Он же утверждает принятые парламентом законы, кандидатуру премьер-министра и состав Верховного суда. В двухпалатном парламенте верхняя палата — Сенат выполняет не столько функцию представительства штатов, сколько задачу делегирования во власть выдающихся деятелей в области торговли, промышленности, сельского хозяйства, культуры (подобных сенаторов большинство — 40 из 69)<sup>22</sup>.

На рубеже 1960–1970-х годов Малайзия столкнулась с обострением межэтнической ситуации в связи с успехами на парламентских выборах в городах немалайской (китайской и индийской) оппозиции. Это побудило правящие круги ввести чрезвычайное положение и провести переговоры с противной стороной. Была выработана новая экономическая политика и официальная идеология, ставшая

<sup>16</sup> Мочалов А.Н. Конституционно-правовые инструменты управления этническим многообразием в многонациональных федерациях // Вестник Тюменского государственного университета. Серия: Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Т. 4. № 3. С. 136–151.

<sup>17</sup> Государства Альпийского региона и страны Бенилюкса в меняющейся Европе / под ред. В.Я. Швейцера. М., 2009. С. 133.

<sup>18</sup> Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Как наше государство стало федеративным? (анализ отечественного историко-государственного опыта). Пенза : Изд-во Пензенского госуниверситета, 2019. С. 93, 102, 105.

<sup>19</sup> Там же. С. 126–130.

<sup>20</sup> Myrphy, A. Belgium's Regional Divergence: Along the Road to Federation // Federalism: the Multiethnic Challenge. L., 1995. P. 99–100.

<sup>21</sup> Бирюков С.В. Бельгийский кризис и «Европа регионов» // Свободная мысль. 2009. № 8. С. 41.

<sup>22</sup> Правовые системы стран мира : энциклопедический справочник / отв. ред. А.Я. Сухарев. М. : Норма, 2000. С. 404–405.



альтернативой западной демократии. Началось межпартийное сотрудничество с оппозицией в рамках Национального фронта<sup>23</sup>. Малазийцам оказываются преференции в сфере образования и бизнеса, на государственной службе<sup>24</sup>.

\*\*\*

Можно предположить, что этнические процессы на нашей планете развиваются своеобразными волнами. Национальные централизованные государства в Европе с XV в. определяли ее лицо. Затем они вовлекли в орбиту своего влияния благодаря колониальной экспансии многочисленные этносы с других континентов, одновременно усилив перемещение европейского населения в колонии. После краха колониализма наступила эпоха «этнического возбуждения»: с одной стороны, народы, сбросившие колониальные цепи, оказались вовлечены в территориальный и политический предел бывших колониальных пространств; с другой стороны, национальные меньшинства Запада после успехов потребительской революции 1950–1960-х годов и активизации демократических движений (молодежного, антивоенного, экологического) заявили свои претензии на глубокую автономизацию и даже независимость. «В целом, в период 1945–1990-х гг. около 100 этнических групп участвовали в вооруженных конфликтах. Не менее 70 государств столкнулись с проблемой этнических движений»<sup>25</sup>.

Некоторое успокоение, произошедшее на рубеже тысячелетий, видимо, носило временный характер. Вопреки прогнозам Ф. Фукуямы, «конец истории» и политическая стабильность не наступили. Глобализация, замеченная специалистами в последнее десятилетие XX в., будучи порождением постмодернизационных процессов 1980-х годов, усилила социально-экономические противоречия и нестабильность государственно-правовой сферы<sup>26</sup>. Смена технологического уклада мешает стабилизации<sup>27</sup>.

С. Хантингтон в 1990-е годы вполне обоснованно указал, что «в мире после холодной войны наиболее важными между людьми стали уже не идеологические, политические или экономические различия, а культурные». Теперь «наиболее масштабные, важные и опасные конфликты происходят не между социальными классами, бедными и богатыми, а между народами различной культурной идентичности»<sup>28</sup>. Внутри государств — даже наиболее развитых также усиливается этнокультурная напряженность. Нередко она стимулируется внешними силами или внешнеполитической повесткой.

<sup>23</sup> Новейшая история стран Азии и Африки. XX в. Ч. 2: 1945–2000 / под ред. А.М. Родригеса. М.: ВЛАДОС, 2004. С. 213–214.

<sup>24</sup> Ang, H.L., Whiting, A. Federalism and Unification in Malaysia // Federalism and Unification. A Comparative Empirical Investigations of Twenty Systems / ed. by D. Halberstam, M. Reimann. N.Y., L.: Springer, 2014. P. 299.

<sup>25</sup> Нарочницкая Е.А. Этнонациональные конфликты и их разрешение (политические теории и опыт Запада). М., 2000. С. 4.

<sup>26</sup> Малько А.В., Саломатин А.Ю. Государственно-правовая жизнь общества в условиях глобализации // Государство и право. 2019. № 3. С. 85–95.

<sup>27</sup> Глазьев С.Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010. С. 78–97.

<sup>28</sup> Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: Изд-во АСТ, 2019. С. 15, 17.

Так, в США, долгое время считавшихся образцом демократически организованной федерации, белые американцы к 2043 г. могут превратиться в меньшинство, и это вызывает культурно-расовую напряженность. Политическая непримиримость охватывает не только элиты, но и рядовых граждан<sup>29</sup>, грозя перерасти в гражданскую войну. Причем эта гражданская война, в случае самого неблагоприятного развития событий, будет идти не между северными или южными штатами, как это было в 186–1865 гг., а «чересполосно», между космополитически настроенными мегаполисами и провинциальной, патриотично мыслящей Америкой. В этой ситуации, для того чтобы федеративная система функционировала в более нормальном режиме, хозяевам Америки, видимо, следовало бы подумать о властной дифференциации, о расширении культурно-цивилизационных прав штатов (касающихся гендерных отношений, сексуальных меньшинств, мигрантов, права ношения оружия и т.д.). Негоже, как это было при президенте Б. Обаме, навязывать всем штатам через органы центральной исполнительной власти и решения Верховного суда единые стандарты иммиграционной политики или культурной толерантности, если против них выступает население конкретных субъектов федерации. Политика в этой области должна быть гибкой.

Этнические проблемы побуждают в последнее время к федерализации целый ряд стран. В древнейшем очаге африканской государственности — Эфиопии после выхода из нее Эритреи согласно Конституции 1994 г. утвердилась федерация в составе 9 штатов, ряд из которых имеет совокупное название народностей, проживающих на определенной территории. «Перечисленные в Конституции народы девяти территорий могут в любое время создать свой штат». При этом «каждая нация, национальность, народность Эфиопии имеет безусловное право на самоопределение, включая право сецессии (ст. 39)»<sup>30</sup>.

В Мьянме, где проживает восемь этнических групп, а на долю ведущей из них — бирманцев приходится две трети населения, процесс государственного обновления начался с принятия новой конституции 2008 г. В государстве, которое ныне состоит из 7 штатов и 5 самоуправляемых зон<sup>31</sup>, причудливо сочетаются федеративная симметрия и асимметрия.

В Непале, в котором при последнем короле существовало 5 административных регионов, управляемых из центра, в ходе десятилетней гражданской войны оппозицией была выдвинута идея этнических штатов<sup>32</sup>.

В Южно-Африканской Республике после демонстрация режима белого апартеида в середине 1990-х годов была осуществлена серьезная децентрализация. Но особая забота при этом была проявлена не о девяти созданных провинциях, которые имеют очень ограниченные полномочия в налогообложении, а о местных органах власти. При этом официально форма государственного устройства ЮАР никак не интерпретируется

<sup>29</sup> Травкина Н.М. США: меняющийся алгоритм развития. М.: Весь мир, 2018. С. 109.

<sup>30</sup> Правовые системы стран мира... С. 790.

<sup>31</sup> Мьянма. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Мьянма>

<sup>32</sup> Mishra, A., Shah, D., and Shah, P. The Marginalized Groups and Federalism in Nepal. URL: <http://www.madhesiyouth.com/political/the-marginalized-groups-and-federalism-in-nepal/>

как федеративная, а объявляется «кооперативным управлением»<sup>33</sup>.

\*\*\*

Современный мир характеризуется трансформацией классических мононациональных государств. Глобализация и регионализация, социальное расслоение и политическая поляризация, изменение ценностей, раскол общества и раскол политических элит, размывание национальной идентичности, этнополитические конфликты, сепаратизм, массовая инкультурная миграция — все это порождает нестабильность<sup>34</sup>. Среди форм государства наблюдается все большее многообразие, а федерализм завоевывает еще более прочные позиции. Этнический фактор в развитии федеративных отношений в настоящее время уже выражается не только в том, что среди субъектов появляются этнически организованные территории, но и в распространении иммиграционных, закрытых и культурно чуждых анклавов, потенциально опасных для безопасности государства. При этом справедливо высказываются опасения, что уступки этносам и иммиграционным общинам — в частности, их автономизация и даже включение в федеративную структуру — могут спровоцировать новые требования.

Вместе с тем верно и то, что в отдельных случаях только срочная федерализация может спасти попавшее в этнокультурный кризис государство от деградации и даже развала, как это имеет место с Украиной. Притом что украинцы — сформировавшийся этнос, он занимает пограничное положение с более многочисленным русским этносом, и искусственно разрывать связи между «родственниками» не только контрпродуктивно, но и чревато культурно-идеологическим размежеванием среди украинцев. Между тем, как показывают социологические исследования, это размежевание между населением Запада, Центра и Юга Украины существует давно, и меры по насильственной украинизации государства только усиливают его. Украина по большому счету нуждалась в федерализации с момента своего рождения в 1991 г. Возможно, в настоящий момент с учетом локальной гражданской войны в Донецке и Луганске ей требуется уже конфедерализация<sup>35</sup>.

Одним словом, подходы для разрешения этнокультурных противоречий могут быть разные. Они во многом зависят от этнокультурной архитектуры государства, конфессиональных настроений, состояния гражданского общества, внешнего давления, социально-экономических факторов. Но в любом случае было бы недальновидно прятать голову в песок или пытаться все решить чисто силовыми методами, игнорируя более сложные, в том числе и асимметричные схемы государственного управления.

<sup>33</sup> Steytler, N. South Africa's Negotiated Compromise // A Global Dialogue on Federalism. Vol. 1: Dialogues on Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries / ed. by R. Blindenbacher and A. Ostien. Montreal & Kingston, 2005. P. 36–38.

<sup>34</sup> Пантин В., Лапкин В. Трансформация национального государства в условиях меняющегося мирового порядка // Мировая этнополитика и международные отношения. 2019. Ноябрь. С. 96.

<sup>35</sup> Гуляков А.Д. К вопросу об особенностях Украины как государства и возможностях ее федерализации (регионализации) (историко-государствоведческое и теоретико-правовое исследование) // Известия вузов. Поволжский регион. Серия: Общественные науки. 2020. № 1. С. 3–12.

#### Литература

1. Бирюков С.В. Бельгийский кризис и «Европа регионов» / С.В. Бирюков // Свободная мысль. 2009. № 8 (1603). С. 39–52.
2. Галиуллин М.З. Становление федеративной системы постколониальной Индии (50–70-е гг. XX в.) / М.З. Галиуллин, Б.М. Ягудин. Казань : Intelpress+, 2015. 259 с.
3. Глазьев С.Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса / С.Ю. Глазьев. Москва : Экономика, 2010. 254 с.
4. Государства Альпийского региона и страны Бенилюкса в меняющейся Европе : монография / под редакцией В.Я. Швейцера. Москва : Весь Мир, 2009. 542 с.
5. Гуляков А.Д. К вопросу об особенностях Украины как государства и возможностях ее федерализации (регионализации) (историко-государствоведческое и теоретико-правовое исследование) / А.Д. Гуляков // Известия вузов. Поволжский регион. Серия: Общественные науки. 2020. № 1.
6. Гуляков А.Д. Федерализм: механизм возникновения и основные направления развития: историко-государствоведческое исследование : монография / А.Д. Гуляков. М. : РИОР — ИНФРА-М, 2020. 385 с.
7. Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Как наше государство стало федеративным? (анализ отечественного историко-государственного опыта) / А.Д. Гуляков, А.Ю. Саломатин. Пенза : Изд-во Пензенского госуниверситета, 2019.
8. Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма / С.Ю. Данилов. Москва : Издательский дом Высшей школы экономики, 2012. 302 с.
9. Казаков В.И. Борьба в независимой Индии за создание национальных штатов : автореферат диссертации кандидата исторических наук / В.И. Казаков. Москва, 1964. 14 с.
10. Малько А.В. Государственно-правовая жизнь общества в условиях глобализации / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин // Государство и право. 2019. № 3. С. 8.
11. Мочалов А.Н. Конституционно-правовые инструменты управления этническим многообразием в многонациональных федерациях / А.Н. Мочалов // Вестник Тюменского государственного университета. Серия: Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Т. 4. № 3. С. 136–151.
12. Нарочницкая Е.А. Этнонациональные конфликты и их разрешение (политические теории и опыт Запада) / Е.А. Нарочницкая. Москва : ИНИОН РАН, 2000. 95 с.
13. Новейшая история стран Азии и Африки. XX век. В 3 частях. Ч. 2. 1945–2000 : учебник для студентов вузов / под редакцией А.М. Родригеса. Москва : ВЛАДОС, 2004. 272 с.
14. Пантин В. Трансформация национального государства в условиях меняющегося мирового порядка / В. Пантин, В. Лапкин // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 11. С. 95–104.
15. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / ответственный редактор А.Я. Сухарев. Москва : Норма — ИНФРА-М, 2000. 832 с.

16. Райерсон С.Б. Неравный союз. История Канады, 1815–1873 / С.Б. Райерсон ; перевод с английского А.И. Кононцева. Москва : Прогресс, 1970. 398 с.
17. Саломатин А.Ю. Всемирная история государства и государственного управления : учебное пособие / А.Ю. Саломатин. Москва : Норма — ИНФРА-М, 2013. 286 с.
18. Солянова М. Деволуция как инструмент устойчивого развития канадской государственности / М. Солянова // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. Т. 63. № 12. С. 109–119.
19. Солянова М. Квебек в федеративной модели Канады: современный этап / М. Солянова // *США и Канада: экономика, политика, культура*. 2019. Т. 49. № 10. С. 98–117.
20. Травкина Н.М. США: меняющийся алгоритм развития / Н.М. Травкина. Москва : Весь мир, 2018. 263 с.
21. Фарукшин М.Х. Институциональные основы этнических федераций / М.Х. Фарукшин // *Полис (Политические исследования)*. 2017. № 2. С. 103–117.
22. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон. Москва : АСТ, 2019. 640 с.
23. Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке : монография / под редакцией М.С. Саликова. Екатеринбург : Изд-во УМЦ УПИ, 2014. 183 с.
24. Ang, H.L. Federalism and Unification in Malaysia / H.L. Ang, A. Whiting // *Federalism and Unification. A Comparative Empirical Investigations of Twenty Systems* / ed. by D. Halberstam, M. Reimann. N.Y., London : Springer Science & Business Media, 2014. 559 p.
25. Bourgault, J. Quebec's Role in Canadian Federal-Provincial Relations / J. Bourgault // *Reconsidering the institutions of Canadian federalism* / ed. by J.P. Meekison, H. Telford, H. Lazar. Montréal & Kingston : McGill-Queen's University Press, 2004. 514 p.
26. Burgess, M. Comparative Federalism. Theory and Practice / M. Burgess. N.Y. : Routledge, 2005. 357 p.
27. Busted, J.M. The Peoples of Canada. A Post-Confederation History / J.M. Busted. 2nd ed. Oxford : Oxford University Press, 2004. 656 p.
28. Fleiner, T. Current Situation of Federalism in Switzerland / T. Fleiner // *Revista d'estudis Autonomics i Federals*. 2009. Vol. 9. P. 56.
29. Iff, A. Peace-Promoting Federalism: Meting Sense of India and Nigeria / A. Iff // *The Journal of Federalism*. 2002. Vol. 43. Iss. 2. P. 227–250.
30. Mishra, A. The Marginalized Groups and Federalism in Nepal / A. Mishra, D. Shah, and P. Shah. URL: <http://www.madhesiyouth.com/political/the-marginalized-groups-and-federalism-in-nepal/>
31. Myrphy, A. Belgium's Regional Divergence: Along the Road to Federation / A. Myrphy // *Federalism : the Multiethnic Challenge* / G. Smith. London : Routledge, 1995. P. 73–100.
32. Steytler, N. South Africa's Negotiated Compromise / N. Steytler // *A Global Dialogue on Federalism*. Vol. 1. Dialogues on Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries / ed. by R. Blindenbacher and A. Ostien. McGill-Queen's University Press, 2005. 56 p.

### Новости

#### **Состоялось заседание Межрегиональной общественной организации «Национальный совет заслуженных юристов России»**

12 марта на площадке ФПА РФ состоялось заседание Межрегиональной общественной организации «Национальный совет заслуженных юристов России». За три месяца деятельности организации была проделана большая работа: был подготовлен Меморандум участников Учредительного собрания, определен логотип и фирменный стиль Совета, разработано Положение о членстве, проект свидетельства организации. Также на заседании особое внимание было уделено обсуждению плана ближайших мероприятий и важных организационных вопросов.

Основным печатным органом Национального совета заслуженных юристов России был избран федеральный научно-практический журнал «Юрист».

Участники заседания обозначили основные направления деятельности — это консолидация юридического сообщества на благо служению Отечеству, разработка прорывных идей и концепций, углубленная юридическая и политико-правовая экспертиза ключевых новаций в законодательстве.

На осень 2020 г. запланирован Форум заслуженных юристов Российской Федерации.

## РОЛЬ ВЫСШИХ ОРГАНИЗОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СТРАНОВОМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ

Богачев Артур Эдуардович,  
заместитель начальника отдела международных связей  
Аппарата Общественной палаты Российской Федерации,  
лингвист  
info@opr.f.ru

Чумаков Виталий Александрович,  
помощник руководителя  
Аппарата Общественной палаты Российской Федерации,  
кандидат политических наук  
v.chumakov@opr.f.ru

Автор рассматривает генезис и конституирование, общность и различие целей, задач, способов формирования и функций существующих в мире национальных репрезентативных органов гражданского общества, включая Общественную палату Российской Федерации.

**Ключевые слова:** экономические и социальные советы, некоммерческие организации, профессиональные союзы, трехсторонние отношения, публично значимые функции.

### The Role of Supreme Organized Civil Society Institutions in Socioeconomic Development of a Country

Bogachev Artur E.  
Deputy Head of the Department of International Relations of the Executive Office  
of the Public Chamber of the Russian Federation  
Linguist

Chumakov Vitaliy A.  
Assistant to Head of the Executive Office of the Public Chamber  
of the Russian Federation  
PhD (Political Science)

The author considers genesis and constitution, the community and the difference of purposes, methods of formation and the functions of existing national representative bodies of civil society in the world, including the Public Chamber of the Russian Federation.

**Keywords:** economic and social councils and similar institutions, non-profit non-governmental organizations, tripartite relations, public governance.

*Собрав Совет по экономическим и социальным  
вопросам, мы дали сильный импульс динамике реформ...  
Мы открыли Совет сегодня, поскольку никогда  
не поддаемся демагогии и фантазиям в наших действиях,  
направленных на консолидацию нашей  
особой модели демократии и развития.\*  
Король Марокко Мухаммед VI*

В январе 2006 г. в Георгиевском зале Большого Кремлевского дворца в Москве на свое первое в истории заседание собрались члены Общественной палаты Российской Федерации (далее — Общественная палата, Палата). Для того чтобы придать событию особую торжественность и объяснить собравшимся, а также всем гражданам страны цель создания нового публичного института, Президент России Владимир Путин провел первое пленарное заседание Общественной палаты сам. «Для меня как для главы государства важно,

чтобы уважение общественного мнения, уважение интересов и потребностей конкретного человека стали ключевым ресурсом повышения эффективности работы власти на всех ее уровнях», — сказал в своем вступительном слове президент нашей страны<sup>1</sup>.

Владимир Путин выразил удовлетворение созданием «этой принципиально новой структуры, призванной содействовать развитию гражданского общества»<sup>2</sup>, и надежду, что «она станет площадкой для согласования позиций по существенным вопросам государственной

<sup>1</sup> Стенографический отчет о первом пленарном заседании Общественной палаты Российской Федерации (22 января 2006 г., 19:19, Москва, Большой Кремлевский дворец). URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23398>

<sup>2</sup> Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия / редкол. : А.Ю. Сунгуров (отв. ред.) [и др.]. М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН, 2008. 422 с.

\* Новости Марокко. URL: <https://ria.ru/world/20110222/337149317.html>

политики и сформирует на этой основе сугубо демократические инструменты сотрудничества» общественности и государства, органов власти и управления.

В первый состав Общественной палаты вошли лидеры общественных движений, известные публицисты, правозащитники, ученые, религиозные деятели, многие из тех, кто имеет широкую поддержку и личный авторитет в обществе, кто уже немало сделал для продвижения гражданских инициатив для утверждения демократических прав и свобод граждан<sup>3</sup>.

В тот момент в Московском Кремле царил воодушевление: на палату возлагались большие надежды. Люди ждали от видных общественников действительно необходимых и значимых инициатив.

Напомним, что Общественная палата была создана в соответствии с федеральным законом, принятым в порядке законодательной инициативы именно Президента России Владимира Путина. В процессе принятия закона указывалось, что палата создается в целях «вовлечения широких кругов российской общественности в реализацию государственной политики, учета органами государственной власти и органами местного самоуправления общественных инициатив и интересов граждан Российской Федерации, обеспечения защиты прав общественных объединений, а также создания механизма общественного контроля за деятельностью органов публичной власти»<sup>4</sup>.

Перечисленные задачи решаются Общественной палатой путем «проведения общественной экспертизы проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>5</sup>, а также правовых актов органов местного самоуправления, осуществления общественного контроля за деятельностью этих органов и выдвижения гражданских инициатив, «имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений»<sup>6</sup>.

Практически сразу после создания в России Общественной палаты ее персональным составом, функциями и полномочиями заинтересовались зарубежные парламентарии, иностранные общественные деятели, проживающие за границей соотечественники. При этом даже с переводом самого названия нового органа возникли проблемы: 'Public' или 'Civic Chamber'? Учитывая стремление к единообразию с

устоявшимся словосочетанием 'civil society', за основу был принят второй вариант.

Однако, несмотря на известный факт обращения к французскому примеру правовых основ создания высшего организованного института гражданского общества в стране, российский законодатель изначально не предусмотрел возможность осуществления нашей палатой международной деятельности.

Летом 2007 года по инициативе депутатов Государственной думы в законодательство были внесены соответствующие изменения, и палата получила право «вступать в международные организации, заключать с ними соглашения о сотрудничестве, направлять членов Общественной палаты для участия в работе международных конференций, совещаний и в других мероприятиях»<sup>7</sup>.

Таким образом, Общественная палата присоединилась к глобальному движению аналогичных структур, существующих в других странах мира.

К тому моменту в мире насчитывалось несколько десятков подобных структур. Полноценным национальным органом гражданского общества мировым сообществом признается «подлинно независимый публичный институт общественного представительства, созданный на основании национального правового акта, как правило принятого парламентом и имеющего высшую юридическую силу»<sup>8</sup>.

Мы уже упоминали, что российский закон об Общественной палате создавался с опорой на французский аналог и именно французы стали родоначальниками международного движения создания подобных институтов. Большинство схожих органов в других странах переняли от французов оригинальное конституционное название — Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Действующий сегодня во Франции Экономический, социальный и экологический совет (далее — Совет, ЭСЭС) является наследником аналогичного органа, созданного в 1925 году и ликвидированного режимом Виши, правившим страной во время немецко-фашистской оккупации<sup>9</sup>. Работа Совета была восстановлена в 1946 г.<sup>10</sup>

Вопросам организации работы Совета посвящен раздел 11 Конституции Пятой республики: там указаны его полномочия по вынесению заключений на проекты законов, право на избрание представителя ЭСЭС в парламенте во время голосования по законопроекту, рассмотренному Советом<sup>11</sup>. Отдельно отмечается обязательность предоставления Совету на экспертизу всех

<sup>3</sup> Гнусарева Ю.А. Общественная палата Российской Федерации как новый институт гражданского общества // Власть. 2008. № 8. С. 19–23.

<sup>4</sup> Архив рассмотрения законопроекта № 118890-4. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/118890-4>

<sup>5</sup> Автономов А.С., Попов С.А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» (вступ. ст. В.Н. Плигина). М.: Изд-во «Омега-Л», 2007. 124 л.; Комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А.Г. Кучерены. М.: Изд-во «Юстицинформ», 2007. URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/1336>; Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» (постатейный). М.: Изд-во «Юстицинформ», 2006. URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/887>

<sup>6</sup> Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 30 июня 2007 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об Общественной палате Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3216.

<sup>8</sup> Кузнецов Г.С. Политический лоббизм: мировой опыт. URL: <http://www.nirsi.ru/articles/politicheskij-lobbizm-mirovoj-opyt/>

<sup>9</sup> Экономический, социальный и экологический совет (Франция) : Википедия. Свободная энциклопедия. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Экономический,\\_социальный\\_и\\_экологический\\_совет\\_\(Франция\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Экономический,_социальный_и_экологический_совет_(Франция)) (дата обращения: 18.12.2019).

<sup>10</sup> Покладок Е.Б. Экономический и социальный совет Франции // Современная Европа. 2005. № 4 (24). С. 51–63.

<sup>11</sup> Ордонанс № 58-1360 от 29 декабря 1958 г., содержащий Органический закон об Экономическом и социальном совете (с дополнением, внесенным Органическим законом № 84-499 от 27 июня 1984 г.). URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=867>

законопроектов экономического характера<sup>12</sup>. Решения по законопроектам других сфер носят рекомендательный характер. Кроме того, ЭСЭС вправе самостоятельно рассмотреть тот или иной законопроект.

Таким образом, «Совет призван консультировать правительство и участвовать в выработке экономической и социальной политики, привлекать общественные и профессиональные объединения к выработке государственной политики, способствовать установлению диалога между различными социальными и профессиональными группами»<sup>13</sup>.

В состав ЭСЭС входит 231 человек, которые распределены в 18 секций. Срок полномочий (мандат) члена Совета (советника) длится 5 лет. 163 советника выдвигаются общественными и профессиональными организациями, в том числе профсоюзами, объединениями работников промышленности, торговли, сельского хозяйства, ремесленного производства. 68 советников утверждаются правительством из числа наиболее компетентных экспертов в своей профессиональной области. Кроме того, 72 человека, назначенные премьер-министром, участвуют в работе секций, не являясь членами ЭСЭС<sup>14</sup>.

Французский закон запрещает совмещать членство в Совете с мандатом депутата французского или европейского парламента<sup>15</sup>. Члены ЭСЭС избирают Бюро, являющееся его центральным руководящим органом. В состав Бюро входит президент Совета и 18 человек — руководителей секций<sup>16</sup>.

Практически полностью способ формирования и структура французского Совета воспроизведены в российском законе об Общественной палате. Согласно ему 40 человек назначаются членами Общественной палаты Президентом Российской Федерации, 85 членов делегируются от региональных общественных палат и 43 человека избираются от общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Постоянно действующим органом палаты является совет, в который входят секретарь Общественной палаты, его заместители, руководитель Аппарата Палаты и председатели комиссий Общественной палаты, число и направления деятельности которых определяются на первом пленарном заседании палаты.

Однако, в отличие от французского аналога, российская палата не является конституционным органом и абсолютно все ее заключения, подготовленные по результатам общественной экспертизы законопроектов и нормативных правовых актов (так называемых «нулевых чтений»), носят исключительно рекомендательный характер.

При этом комиссии Общественной палаты сами определяют, какой законопроект стоит вынести на рассмотрение.

С точки зрения организации работы своеобразный интерес представляет собой Экономический и социальный совет Китая (ЭССК). Учитывая особую роль главенствующей Коммунистической партии, высший орган общественного представительства КНР формируется под эгидой Народного политического консультативного совета Китая (НПКСК). Это «организация Патриотического единого фронта китайского народа, совещательный орган при руководстве КНР, в который входят как представители КПК, так и лица, не имеющие коммунистического партийного членства: представители восьми «партий-спутников» КПК, общественных организаций, деловых кругов Гонконга, Макао, Тайваня и китайских диаспор за рубежом, видные общественные деятели»<sup>17</sup>. Всекитайский комитет НПКСК и ЭССК — постоянно действующие органы Народного политического консультативного совета Китая.

Здесь можно проследить некоторое родовое сходство между НПКСК Китая и Общероссийским общественным движением «Народный фронт «За Россию»» (ОНФ). Подобная общественная структура антикоррупционной направленности существует и во Вьетнаме под названием «Отечественный фронт».

Возвращаясь к эпиграфу настоящей статьи, обратимся к обстоятельствам формирования Экономического, социального и социального совета Марокко. Всколыхнувшие и отчасти дестабилизировавшие до разрушения основ конституционного строя волнения «арабской весны», прокатившиеся в начале 2011 года по странам Ближнего Востока и Северной Африки, достигли одного из самых благополучных государств Западной Африки — Королевства Марокко.

«После волны массовых выступлений населения с требованием реформ политической системы страны Король Марокко Мухаммед VI сформировал Экономический, социальный и экологический совет. Хотя существование этого органа предусмотрено конституцией, ранее он не формировался. Власть короля в Марокко формально ограничена конституцией, но фактически монарх сохраняет обширные властные полномочия — он может распускать парламент, объявлять чрезвычайное положение и обладает решающим словом при назначении ключевых членов правительства»<sup>18</sup>.

Исходя из принятых политических решений, правительство и парламент Марокко могут запрашивать позицию национального ЭСЭС по всем экономическим и социальным вопросам. Он также вправе формировать свое мнение по основным директивам монарха и государственным решениям, касающимся народного хозяйства страны и образовательных программ<sup>19</sup>.

Как уже упоминалось, в настоящее время насчитывается свыше семи десятков стран мира, в которых функционируют экономические и социальные советы и схожие институты. Больше всего таких структур имеется в государствах Европы, Африки (постколониальные отголоски французских порядков), Азии и Латинской Америки.

<sup>12</sup> Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2003.

<sup>13</sup> Экономический, социальный и экологический совет (Франция) : Википедия. Свободная энциклопедия. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Экономический, социальный и экологический совет \(Франция\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Экономический,_социальный_и_экологический_совет_(Франция)) (дата обращения: 18.12.2019).

<sup>14</sup> Партийная и политическая система России и государственное управление. Актуальный анализ : научная монография / под общ. ред. С.С. Сулакшина. М. : Научный эксперт, 2012. 320 с. URL: [http://rusrand.ru/files/13/08/08/130808052349\\_BЛОК.pdf](http://rusrand.ru/files/13/08/08/130808052349_BЛОК.pdf)

<sup>15</sup> URL: [https://studexpo.ru/53853/konstitutsionnoe\\_pravo/ekonomicheskij\\_sotsialnyy\\_sovet](https://studexpo.ru/53853/konstitutsionnoe_pravo/ekonomicheskij_sotsialnyy_sovet)

<sup>16</sup> Экономический, социальный и экологический совет (Франция) : Википедия. Свободная энциклопедия. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Экономический, социальный и экологический совет \(Франция\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Экономический,_социальный_и_экологический_совет_(Франция)) (дата обращения: 18.12.2019).

<sup>17</sup> Народный политический консультативный совет Китая : Википедия. Свободная энциклопедия. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Народный политический консультативный совет Китая](https://ru.wikipedia.org/wiki/Народный_политический_консультативный_совет_Китая) (дата обращения: 19.12.2019).

<sup>18</sup> Новости Марокко. URL: <https://polpred.com/news/?cnt=102&sector=3&page=6>

<sup>19</sup> Новости Марокко. URL: <https://ria.ru/world/20110222/337149317.html>

В странах с англосаксонской системой права подобные органы отсутствуют, так как выполнение их функций возложено на органы местного самоуправления.

Во второй половине XX в. динамика создания подобных организаций была весьма высокой. Национальные власти ориентировались в том числе на учреждение летом 1945 г. в структуре Организации Объединенных Наций Экономического и социального совета (ЭКОСОС ООН), который призван координировать международное сотрудничество под эгидой ООН и ее специализированных учреждений в экономической и социальной областях.

В 1957 году согласно Главе III Римского договора об учреждении Европейского Сообщества «в целях обеспечения представительства интересов разных экономических и социальных групп»<sup>20</sup> был создан Европейский экономический и социальный комитет (ЕЭСК), объединяющий в настоящее время экономические и социальные советы всех стран, входящих в состав Европейского союза после всех волн его расширения<sup>21</sup>.

ЕЭСК, как и национальные советы европейских стран, сформирован из трех равных по численности групп представителей: работодателей (включая государство), работников, а также профессиональных объединений (союзов) тех и других<sup>22</sup>. В нашей стране

по схожему принципу функционирует Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений при Правительстве Российской Федерации.

На пространстве бывшего Советского Союза общественные палаты и их аналоги созданы в России, Абхазии, Армении, Азербайджане, Казахстане, Киргизии, Приднестровье, Украине и Узбекистане.

Кроме того, в 1999 г. по инициативе опять же французского Совета была создана Международная ассоциация экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ)<sup>23</sup>, официально признанная международной неправительственной организацией и имеющая консультативный статус в ЭКОСОС ООН<sup>24</sup>.

МАЭСССИ широко представлена в мире, насчитывая на данный момент 76 членов на четырех континентах. Ассоциация тесно координирует свою деятельность с ЭКОСОС ООН и Международной организацией труда (МОТ) для оказания содействия в становлении экономических и социальных советов в тех странах, где такие институты пока отсутствуют. Внутри же самой МАЭСССИ организации-члены делятся опытом и лучшими практическими наработками в укреплении и развитии общественно-гражданского, профсоюзно-трудового и иного межсекторного диалога.

Впрочем, это явление заслуживает отдельного подробного исследования.

<sup>20</sup> Макушев П.В., Хридошкин А.В. Международное право : словарь-справочник. М. : Изд-во «Прометей», 2017. 567 с.

<sup>21</sup> Чумаков В.А. Расширение Европы и государственные интересы России : монография / под общ. ред. акад. О.А. Колобова. Арзамас — Нижний Новгород : АГПИ-ИСИ ННГУ, 2006. 160 с.

<sup>22</sup> (Римский) Договор от 25 марта 1957 г., учреждающий Европейское Сообщество / В кн. : Европа: проблемы интеграции и развития : в 2 т. Т. 1 (в 2 ч.): История объединения Европы и теория европейской интеграции ; Т. 2: Документы / О.О. Хохлышева, В.А. Чумаков [и др.] ; под общ. ред. акад. О.А. Колобова. Нижний Новгород : ФМО/ИСИ ННГУ ; Изд-во АГПИ им. А.П. Гайдара, 2008. С. 63–84.

<sup>23</sup> Типало Е.Е. Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества : дис. ... кандидата социологических наук : 22.00.04 / Типало Елена Евгеньевна ; [Место защиты : Юж. федер. ун-т]. Ростов-на-Дону, 2011. 196 с.

<sup>24</sup> Международная ассоциация экономических и социальных советов и схожих институтов (МАЭСССИ) в современном мире : справочник. М. : ООО «Оригинальная компания», 2013. 39 с.

## Литература

1. (Римский) Договор от 25 марта 1957 года, учреждающий Европейское Сообщество // Европа: проблемы интеграции и развития. В 2 томах. Т. 1 (в 2 частях). История объединения Европы и теория европейской интеграции : монография / О.О. Хохлышева и др.] ; под общей редакцией О.А. Колобова. Нижний Новгород : Изд-во АГПИ им. А.П. Гайдара, 2008.
2. (Римский) Договор от 25 марта 1957 года, учреждающий Европейское Сообщество // Европа: проблемы интеграции и развития. В 2 томах. Т. 2: Документы : монография / О.О. Хохлышева [и др.] ; под общей редакцией О.А. Колобова. Нижний Новгород : Изд-во АГПИ им. А.П. Гайдара, 2008. С. 63–84.
3. Автономов А.С. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации» / А.С. Автономов, С.А. Попов ; вступительная статья В.Н. Плигина. Москва : Омега-А, 2007. 124 с.
4. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (постатейный) / А.Н. Борисов. Москва : Юстицинформ, 2006. 168 с.
5. Гнусарева Ю.А. Общественная палата Российской Федерации как новый институт гражданского общества / Ю.А. Гнусарева // Власть. 2008. № 8. С. 19–23.
6. Комментарий к Федеральному закону «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (в редакции Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 195-ФЗ) : (постатейный) / под общей редакцией А.Г. Кучерены. Москва : Юстицинформ, 2007. 232 с.
7. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. // Конституции зарубежных государств : Великобритания. Франция. Германия. Италия. Испания. Европейский Союз. Соединенные Штаты Америки. Япония. Индия : учебное пособие / составитель, переводчик, автор введения и вступительных статей В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Волтерс Клувер, 2003. 593 с.
8. Кузнецов Г.С. Политический лоббизм: мировой опыт / Г.С. Кузнецов. URL: <http://www.nirsi.ru/articles/politicheskij-lobbizm-mirovoj-opyt/>
9. Макушев П.В. Международное право : словарь-справочник / П.В. Макушев, А.В. Хридошкин. Москва : Прометей, 2017. 567 с.
10. Партийная и политическая система России и государственное управление. Актуальный анализ : научная монография / под общей редакцией С.С. Сулакшина. Москва : Научный эксперт, 2012. 320 с.
11. Покладок Е.Б. Экономический и социальный совет Франции / Е.Б. Покладок // Современная Европа. 2005. № 4 (24). С. 51–63.
12. Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия : сборник / редколлегия: А.Ю. Сунгуров (ответственный редактор) [и др.]. Москва : РОССПЭН, 2008. 422 с.
13. Типало Е.Е. Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества : диссертация кандидата социологических наук / Е.Е. Типало. Ростов-на-Дону, 2011. 196 с.
14. Чумаков В.А. Расширение Европы и государственные интересы России : монография / В.А. Чумаков ; под общей редакцией О.А. Колобова. Арзамас — Нижний Новгород : АГПИ-ИСИ ННГУ, 2006. 160 с.

## ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ МЫСЛИ КОНЦА XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА\*

Лапаева Ангелина Вячеславовна,  
доцент кафедры гражданского и арбитражного процесса  
Института права и национальной безопасности  
Тамбовского государственного университета  
имени Г.Р. Державина (ТГУ имени Г.Р. Державина),  
кандидат юридических наук  
anlapaeva@gmail.com

В статье исследуется проблема права на социальное обеспечение в воззрениях представителей российской правовой мысли конца XIX — начала XX века как основание для формирования гражданского общества и правового государства. Существенное внимание уделено вопросам аргументации права на социальное обеспечение в трактовке теоретиков школы возрожденного естественного права и представителей юридического позитивизма, а также значению социальных прав для возникновения и развития институтов гражданского общества.

**Ключевые слова:** правовое государство, гражданское общество, свобода, права человека, право на социальное обеспечение, право на существование, уровень жизни.

### The Right to Social Security in the Russian Legal Thought from the Late XIX to the Early XX Century

Lapaeva Angelina V.  
Senior Lecturer of the Department of Civil and Arbitration Procedure  
of the Institute of Law and National Security  
of the Derzhavin Tambov State University (Derzhavin TSU)  
PhD (Law)

The article explores the problem of the right to social security in the views of representatives of the Russian legal thought of the late XIX — early XX centuries as the basis for the formation of civil society and the rule of law. Significant attention is paid to the issues of argumentation of the right to social security in the interpretation of theorists of the school of revived natural law and representatives of legal positivism, as well as the importance of social rights for the emergence and development of civil society institutions.

**Keywords:** legal state, civil society, freedom, human rights, right to social security, right to exist, standard of living.

Развитие российского государства начала XX столетия в направлении конституционного послужило катализатором для исследования прав и свобод человека теоретиками правовой мысли. Назревшие потребности государственного и общественного развития страны виделись представителям российского либерализма с позиции обеспечения гарантий для осуществления свободы личности. К основным признакам конституционного государства относились права человека, которые способствовали политическому и социальному раскрепощению личности, трансформации традиционного сословного общества в гражданское, а полицейского государства — в правовое<sup>1</sup>.

Доктринальное обоснование права на социальное обеспечение рубежа XIX–XX вв. было обусловлено единством и противостоянием естественно-правового и позитивистского учения. Социальные права занимали

одно из ключевых мест в каталоге классификации прав человека ввиду того, что с ними были связаны такие ценности, как социальная справедливость и социальное равенство. Они рассматривались сквозь призму свободы. Свобода трактовалась представителями теории возрожденного естественного права, с одной стороны как ограничивающая позиции государства, а с другой стороны, наоборот, активизирующая его положение. В частности, П.И. Новгородцев писал: «От государства требуется не только устранение юридических препятствий к развитию свободы, но и предоставление материальной возможности для наилучшего проявления свободы»<sup>2</sup>. Исходя из этого, право должно было гарантировать каждому человеку достойные условия существования, с тем чтобы дарованная свобода могла быть действительно реализована на практике. По мнению Новгородцева, реализация свободы могла быть совершенно парализована недостатком

<sup>1</sup> Туманова А.С. Модернизация формы российского государства в начале XX века: дискуссия о правовом содержании и значении конституционной реформы // Российское государствоведение. 2014. № 3. С. 13.

<sup>2</sup> Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000. С. 272.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00252.



материальных средств. Свободу можно было бы закрепить юридически и отнять, таким образом, фактически<sup>3</sup>. Исследуя свободу в сравнительно-правовом аспекте, ученый поддерживал идею английского либерализма о реализации свободы путем оказания содействия нуждающемуся в улучшении условий существования социальной и промышленной жизни<sup>4</sup>.

П.И. Новгородцев отмечал, что понятие достойной жизни является неопределенной категорией, открывающей возможности для бесконечных требований. С одной стороны, действительно, человеческие потребности могут быть безграничными, тем не менее, с другой стороны, в каждом обществе должна быть определенная черта для недопустимой крайности. Категорию права на достойное существование ученый понимал как отрицание условий, исключающих возможность достойной человеческой жизни<sup>5</sup>.

В содержание права на достойное существование П.И. Новгородцев включал такие элементы, как право на труд и социальное обеспечение в случае неспособности к труду, болезни и старости. Помимо указанных выше, выделялись также право на отдых, на определенный уровень жизни, свобода профсоюзов, право на образование, на здоровье. Особое значение придавалось фабричному законодательству, с помощью которого можно было не только урегулировать вопросы закрепления охраны свободы, но и реализовать условия для ее осуществления в отношении трудящихся путем регулирования, например, санитарных условий труда и признания за каждым трудящимся его субъективных прав<sup>6</sup>.

Одним из ключевых элементов П.И. Новгородцев считал широкое развитие профессиональных союзов. В то же время в отношении их создания правовед высказывал опасения относительно образования крупных организаций, способных противопоставить себя государству и его интересам, поэтому в идеале, по мнению ученого, интересы профсоюзов и государства должны совпадать<sup>7</sup>. Особый акцент правовед делал на обязанности государства поддерживать беспомощных людей, которые были не способны к труду<sup>8</sup>.

Изначально заложенный морально-этический смысл в социальных правах совместно с Новгородцевым разделял в своих работах И.А. Покровский. Правовед указывал на нравственное значение в отношении принципа определения размера социальной помощи. Покровский отмечал, что расход на общественное признание определялся не размером действительной нужды, а состоянием финансов<sup>9</sup>.

В концепции российских конституционалистов начала XX в. субъективные публичные права

подразделялись на определенные категории: права свободы (негативные права), положительные публичные права (права позитивного статуса), политические права<sup>10</sup>. Наряду с правами свободы, к которым, в частности, В.М. Гессен относил свободу вероисповедания, совести, печати, собраний, ученые также отстаивали необходимость законодательного закрепления прав индивида на положительные действия в его интересах, например, право на общественное признание, право на судебную защиту, право на первоначальное обучение и др.<sup>11</sup>.

В каталоге классификации прав, разработанной Б.А. Кистяковским, также присутствовали права личности на положительные услуги со стороны государства. Социально ориентированным государством ученый считал то, которое поддерживало солидарные интересы индивидов и общее благо. По его мнению, исключительно социалистическое государство, которое он считал государством будущего, было способно осуществить в полной мере социалистические права.

Исследование права в объективном и субъективном смыслах рассматривалось с позиции господства справедливости, а само право должно было стать справедливым. Являясь явным сторонником правового государства, Кистяковский отмечал, что современные декларации прав и свобод человека, помимо гражданских и политических, в обязательном порядке должны были содержать социальные права, в связи с чем каждый гражданин должен иметь право требовать от государства обеспечения ему подобающих условий экономического и духовного существования и развития<sup>12</sup>.

К социалистическим правам ученый относил право на труд, право на участие в материальных и духовных благах, на применение своего труда к той сфере деятельности, которая соответствовала его способностям<sup>13</sup>. Указанные права в концепции Б.А. Кистяковского объединялись в отдельную категорию и именовались правом на достойное человеческое существование, которое должно быть гарантировано каждому человеку государством<sup>14</sup>. Таким образом, правовед в очередной раз подчеркивал необходимость закрепления на законодательном уровне важнейших социальных прав гражданина, указывая на социальную природу субъективного права.

С позиции современной классификации прав человека право на достойное человеческое существование относится к социально-экономическим правам, так называемым правам «второго поколения», которые исторически возникли после прав «первого поколения», явились их логическим продолжением, состоящим из нормативов, обеспечивающих человеку достойный уровень жизни.

Среди представителей юридического позитивизма, относящихся к сторонникам закрепления

<sup>3</sup> Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. М., 1911. С. 6.

<sup>4</sup> Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000. С. 272.

<sup>5</sup> Новгородцев П.И. Право на достойное человеческое существование. М., 1995. С. 321.

<sup>6</sup> Туманова А.С., Киселев Р.В. Права человека в правовой мысли и законодательстве Российской империи второй половины XIX — начала XX века. М., 2011. С. 104.

<sup>7</sup> Новгородцев П.И. Право на достойное человеческое существование. М., 1995. С. 326.

<sup>8</sup> Новгородцев П.И., Покровский И.А. О праве на существование. М., 1911. С. 17.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 26.

<sup>10</sup> Лапаева А.В. Идея естественного права в трудах российских конституционалистов конца XIX — начала XX вв. // История государства и права. 2013. № 5. С. 32.

<sup>11</sup> Гессен В.М. О правовом государстве. СПб., 1906. С. 24–26.

<sup>12</sup> Корнев А.В., Борисов А.В. Правовая мысль и юридическое образование в дореволюционной России. М., 2005. С. 127.

<sup>13</sup> Киселев Р.В. Субъективные права и их гарантии в трактовке представителей школы возрожденного естественного права в России в начале XX века // История государства и права. 2009. № 13. С. 46.

<sup>14</sup> Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 590.

социальных прав, выделялся Г.Ф. Шершеневич. Обеспечение благосостояния граждан в государстве, по мнению ученого, являлось залогом стабильности государственной власти. Шершеневич писал, что подобные государства должны, с одной стороны, оказывать содействие экономической деятельности частных хозяйств, способствовать организации страхования, а с другой стороны, развивать в гражданах свободную инициативу на основе законности и доверия, в том числе к государственным силам. Государства должны оказать помощь слабейшим посредством развития социального законодательства и демократизации государства. Г.Ф. Шершеневич считал, что государства вынуждены двигаться в направлении предоставления помощи слабейшим, оказывая им поддержку, облегчив их положение и тем самым смягчить ненависть к господствующим классам<sup>15</sup>.

Другим сторонником нормативного закрепления социальных прав считался ярчайший представитель школы российского социологического позитивизма — Н.М. Коркунов. В его учении государство рассматривалось в качестве общественного союза свободных людей с принудительно установленным мирным порядком посредством предоставления исключительного права принуждения только органами государства<sup>16</sup>. Особое место в типологии государств ученый отдавал развитию социального правового го-

сударства. Коркунов считал, что государство, выполняя социальные функции, должно выступать в качестве охранителя интересов отдельных личностей, заботиться об успехах народного хозяйства, развитии образования и обеспечении санитарных условий. Между тем государство не могло действовать в ущерб своим интересам, поэтому, даже активно участвуя в общественной жизни, например посредством осуществления попечения, оно руководствовалось принуждением. По мнению ученого, прежде чем направить материальные средства на общественные блага, изначально их необходимо собрать, причем, как правило, принудительно<sup>17</sup>.

Подводя итоги, отметим, что на рубеже XIX–XX вв. наметилось движение в направлении формирования, развития и легализации права на социальное обеспечение, которое нашло свое доктринальное обоснование в воззрениях представителей естественно-правовой и позитивистской школ права. Зарождение права на социальное обеспечение из права на существование человека выступило в качестве сближающего фактора в представленных учениях. Активное участие государства в социальной жизни предполагало деление субъективных прав на частные и публичные, включающие в себя право на положительные услуги со стороны государства. Считалось, что таким образом государство должно выступать в качестве защитника и охранителя, в том числе социальных прав человека.

<sup>15</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1911. С. 250.

<sup>16</sup> Антология мировой политической мысли. Т. 4: Политическая мысль в России, вторая половина XIX — XX в. / отв. ред. Г.Ю. Семигин. М., 1997. С. 264.

<sup>17</sup> Корнев А.В., Борисов А.В. Правовая мысль и юридическое образование в дореволюционной России. М., 2005. С. 107.

#### Литература

1. Антология мировой политической мысли. В 5 томах. Т. 4. Политическая мысль в России, вторая половина XIX — XX в. / редактор-составитель З.М. Зотова, Е.А. Петренко; предисловие Б.Н. Бессонова; ответственный редактор Г.Ю. Семигин. Москва: Мысль, 1997. 829 с.
2. Гессен В.М. О правовом государстве / В.М. Гессен // Правовое государство и народное голосование: К реформе государственного строя России. Вып. 2. Санкт-Петербург: Издание Н. Глаголева, 1906. С. 9–62.
3. Киселев Р.В. Субъективные права и их гарантии в трактовке представителей школы возрожденного естественного права в России в начале XX века / Р.В. Киселев // История государства и права. 2009. № 13. С. 45–47.
4. Кистяковский Б.А. Социальные науки и право: очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Б.А. Кистяковский. Москва: Типо-Литография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко, 1916. 704 с.
5. Корнев А.В. Правовая мысль и юридическое образование в дореволюционной России: учебное пособие / А.В. Корнев, А.В. Борисов. Москва: Эксмо, 2005. 288 с.
6. Лапаева А.В. Идея естественного права в трудах российских конституционалистов конца XIX — начала XX вв. / А.В. Лапаева // История государства и права. 2013. № 5. С. 30–33.
7. Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. Санкт-Петербург: Лань, 2000. 347 с.
8. Новгородцев П.И. О праве на существование: Социально-философские этюды / П.И. Новгородцев, И.А. Покровский. Санкт-Петербург; Москва: Т-во М.О. Вольф, 1911. 48 с.
9. Новгородцев П.И. Право на достойное человеческое существование // Новгородцев П.И. Сочинения / П.И. Новгородцев; составитель, автор вступительной статьи и примечаний М.А. Колеров, Н.С. Плотников. Москва: Раритет, 1995. 446 с.
10. Туманова А.С. Модернизация формы российского государства в начале XX века: дискуссия о правовом содержании и значении конституционной реформы // Российское государственное образование. 2014. № 3. С. 11–24.
11. Туманова А.С. Права человека в правовой мысли и законодательстве Российской империи второй половины XIX — начала XX века / А.С. Туманова, Р.В. Киселев. Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. 278 с.
12. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права // Шершеневич Г.Ф. Философия права. Москва: Типо-Литография товарищества И.Н. Кушнерев и Ко, 1911. Т. 1. Вып. 4. Часть теоретическая. С. 699–805.

Мы в социальных сетях Facebook и Instagram! Анонсы мероприятий, фотоотчеты и свежие новости нашего издательства. Подписывайтесь!

Facebook: <https://www.facebook.com/ig.lawinfo/>  
Instagram: <https://www.instagram.com/ig.lawinfo/>

# БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ, ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В ПРИНЦИПАХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Илюхина Вера Александровна,  
доцент кафедры теории государства и права, международного и европейского права  
Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний  
(Академии ФСИН России),  
кандидат юридических наук, доцент  
eva3011@bk.ru

В статье проводится анализ принципов уголовно-исполнительного права Российской Федерации в контексте проблемы баланса интересов личности, гражданского общества и государства. Делается вывод, что, хотя в принципах уголовно-исполнительного законодательства соблюдается баланс интересов личности, гражданского общества и государства, приоритет отдается защите прав лиц, отбывающих наказания.

**Ключевые слова:** гражданское общество, личность, государство, принципы уголовно-исполнительного права.

## The Balance of Interests of an Individual, Civil Society and State in the Principles of Penal Law of the Russian Federation

Ilyukhina Vera A.  
Senior Lecturer of the Department  
of Theory of State and Law, International and European Law of the Academy of the FPS of Russia  
PhD (Law), Associate Professor

The article analyzes the principles of criminal executive law of the Russian Federation in the context of the problem of balancing the interests of the individual, civil society and the state. It is concluded that, although the principles of the penal legislation respect the balance of interests of the individual, civil society and the state, priority is given to protecting the rights of persons serving sentences.

**Keywords:** civil society, personality, state, principles of criminal executive law.

Развитое гражданское общество предполагает не противостояние с государством, а комплексное взаимодействие с ним во всех сферах жизни. Гражданское общество не может обойтись без государства, так как нуждается в защите (по крайней мере от внешних угроз) и, самое главное, в правовом регулировании. Учитывая, что Российская Федерация относится к континентальной семье права, в которой главным источником права выступает нормативный правовой акт, то одним из способов взаимодействия гражданского общества и государства является издание нормативных правовых актов. Естественно, эти акты должны быть приняты в интересах населения и одобрены гражданским обществом.

В основе нормативных правовых актов всегда лежат определенные базовые, исходные, наиболее важные идеи, на которых и должно строиться законодательство. В юриспруденции такие идеи давно получили название принципов права. И в теории права, и в отраслевых юридических науках давно идут дискуссии по поводу сущности, значения и классификации принципов права<sup>1</sup>. В задачи нашей статьи не входит их анализ, отметим лишь то, что мы придерживаемся позитивистского подхода к пониманию принципов права<sup>2</sup>. В рамках данного подхода в качестве принципов права рассматриваются только те

исходные идеи, которые лежат в основе в отрасли, совокупности отраслей права или всего правового регулирования общественных отношений, которые нормативно закреплены. Такое закрепление возможно на конституционном и (или) отраслевом уровне.

Все сказанное выше в полной мере относится к принципам уголовно-исполнительного права, уголовно-исполнительного законодательства. Уголовно-исполнительная сфера жизни общества является весьма специфической. В идеальном обществе ее не должно быть вообще. Однако в реальности многие люди с ней сталкиваются и, скорее всего, будут сталкиваться всегда. В условиях развитого гражданского общества, регламентируя уголовно-исполнительные правоотношения, государство должно соблюдать интересы личности, гражданского общества и собственные интересы. Этот баланс как раз и выражается в принципах уголовно-исполнительного законодательства.

Принципам уголовно-исполнительного законодательства посвящена ст. 8 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее — УИК РФ) от 8 января 1997 г. В задачи данной статьи не входит анализ содержания перечисленных принципов. Кроме того, по данному вопросу имеется достаточно обширная литература<sup>3</sup>. Отметим лишь, что в ст. 8 УИК РФ

<sup>1</sup> Один из последних обзоров на эту тему содержится в монографии В.В. Ершова (см.: Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. С. 255–324).

<sup>2</sup> Подробнее см.: Демичев А.А. Позитивистская классификация принципов современного российского права // Государство и право. 2014. № 5. С. 5–13.

<sup>3</sup> См., напр.: Первозванский В.Б., Антипов А.Н., Строгович Ю.Н. К вопросу о принципах уголовно-исполнительного законодательства // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2015. № 5. С. 22–25; Королев Р.В. К вопросу о понятии принципа демократизма в уголовно-исполнительном праве // Бизнес в законе. 2007. № 4. С. 125–126;

закреплено семь принципов уголовно-исполнительного законодательства, а именно:

- принцип законности;
- принцип гуманизма;
- принцип демократизма;
- принцип равенства осужденных перед законом;
- принцип дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний;
- принцип рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения;
- принцип соединения наказания с исправительным воздействием.

К сожалению, российский законодатель только перечислил принципы уголовно-исполнительного законодательства, не раскрывая (хотя бы в минимальном объеме) их содержания. Соответственно, возникает проблема толкования и практического применения этих принципов субъектами правоотношений.

Подобным образом сформулированы принципы права в Уголовно-исполнительном кодексе Республики Узбекистан от 25 апреля 1997 г. (ст. 6), Уголовно-исполнительном кодексе Кыргызской Республики от 13 декабря 1999 г. (ст. 7), Уголовно-исполнительном кодексе Республики Беларусь от 11 января 2000 г. (ст. 6), Кодексе Азербайджанской Республики об исполнении наказаний от 14 июля 2000 г. (ст. 7), Уголовно-исполнительном кодексе Украины от 11 июля 2003 г. (ст. 5), Кодексе о заключении под стражу Грузии от 9 марта 2010 г. (ч. 2 ст. 1), Уголовно-исполнительном кодексе Туркменистана от 25 марта 2011 г. (ст. 3), Уголовно-исполнительном кодексе Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. (ст. 5).

Более удачным представляется закрепление принципов уголовно-исполнительного законодательства в Уголовно-исполнительном кодексе Молдовы от 22 июня 1993 г. и Кодексе исполнения уголовных наказаний Республики Таджикистан от 6 августа 2001 г. В обоих случаях в кодексах отсутствует статья, в которой бы перечислялись принципы уголовно-исполнительного законодательства, однако имеются статьи, посвященные отдельным принципам с раскрытием их содержания.

Так, в Кодексе исполнения уголовных наказаний Республики Таджикистан ст. 8 посвящена принципу законности, ст. 9 — принципу равенства осужденных перед законом, ст. 10 — принципу гуманизма, ст. 11 — принципу демократизма, ст. 12 — принципу справедливости и стимулирования права послушного поведения, а ст. 13 — принципу дифференциации и индивидуализации исполнения наказания. Во всех случаях название каждой из статей начинается со слова «принцип».

В Уголовно-исполнительном кодексе Молдовы конструкция закрепления принципов уголовно-исполнительного законодательства схожа с конструкцией, содержащейся в Кодексе исполнения уголовных

наказаний Республики Таджикистан, однако здесь названо меньшее количество принципов (не шесть, а пять), и, самое главное, в названии не всех статей использовано слово «принцип». В частности, ст. 8 называется «Принцип законности исполнения наказания», ст. 9 — «Принцип равенства осужденных перед законом», но в ст. 10–12, также посвященных принципам уголовно-исполнительного законодательства, слово «принцип» не используется, а именно: ст. 10 называется «Гуманизм исполнения наказания», ст. 11 — «Демократизм исполнения наказания», а ст. 12 — «Дифференциация и индивидуализация исполнения наказания и контроля за осужденными при условном неприменении наказания».

Среди всех государств, образовавшихся на постсоветском пространстве (кроме стран Прибалтики, которые мы не рассматривали в данной работе), наиболее удачным представляется закрепление принципов уголовно-исполнительного законодательства в Армении. В Уголовно-исполнительном кодексе Республики Армения от 18 января 2005 г., в ст. 5, которая называется «Принципы уголовно-исполнительного законодательства», через запятую просто перечисляются пять принципов: гуманизма, законности, равенства осужденных перед законом, дифференциации и индивидуализации исполнения наказания, сочетания наказания со средствами исправления. Однако каждая из пяти последующих статей (ст. 6–10) посвящена одному из перечисленных принципов. И при этом в названии каждой статьи используется слово «принцип».

Полагаем, что Российская Федерация в данном случае должна заимствовать опыт Республики Армения. Предлагаем ввести в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации следующие статьи: 8.1 «Принцип законности», 8.2 «Принцип гуманизма», 8.3 «Принцип демократизма», 8.4 «Принцип равенства осужденных перед законом», 8.5 «Принцип дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний», 8.6 «Принцип рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и стимулирования их правопослушного поведения» и 8.7 «Принцип соединения наказания с исправительным воздействием», раскрывая в каждой статье содержание соответствующего принципа.

В принципах уголовно-исполнительного законодательства должен соблюдаться, как мы уже отмечали ранее, баланс интересов личности, гражданского общества и государства. Рассмотрим, как этот баланс соблюдён в семи принципах, закрепленных в УИК РФ.

Принцип законности является общеправовым принципом, действующим во всех отраслях российского права, поэтому было бы странно, если бы он не был закреплен в уголовно-исполнительном законодательстве. В силу своей универсальности в данном принципе сочетаются интересы всех субъектов права.

Принципы гуманизма, демократизма и равенства осужденных перед законом в первую очередь направлены на то, чтобы лицо, отбывающее уголовное наказание, не подвергалось иным негативным воздействиям и не претерпевало лишений, не предусмотренных законом, чтобы оно оставалось полноценной личностью и в дальнейшем могло успешно ресоциализироваться.

Принцип дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний также предполагает рациональный выбор мер принуждения, методов и способов исправления осужденного, стимулирования его

Гришко А.Я. Принципы гуманизма и демократизма в уголовно-исполнительном праве // Уголовно-исполнительное право. 2014. № 2 (18). С. 23–27; Середа И.М., Загайнова Ю.В. К вопросу о понятии и признаках принципов уголовно-исполнительного права // Российский следователь. 2014. № 10. С. 45–47; Чубраков С.В. Дифференциация и индивидуализация исполнения наказания как принцип уголовно-исполнительного права: проблема интерпретации в современной науке // Уголовная юстиция. 2014. № 2 (4). С. 53–59; Адоевская О.А. О реализации принципа законности в уголовно-исполнительном праве // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2015. № 1 (18). С. 173–177; и др.

правопослушного поведения с учетом личностных особенностей лица, отбывающего наказание, а также интересов общества и государства.

В полной мере интересы государства и общества сочетаются в принципе соединения наказания с исправительным воздействием. Наказание производится не только в целях воздаяния преступнику за содеянное, но и для его исправления, для того, чтобы он в дальнейшем стал законопослушным гражданином.

В целом, хотя в принципах уголовно-исполнительного законодательства соблюдается баланс интересов личности, гражданского общества и государства, приоритет все же, по нашему мнению, отдается защите прав лиц, отбывающих наказания. Такой подход нужно считать правильным в контексте того, что после отбытия наказания общество должно получить нормального и полноценного своего субъекта.

#### Литература

1. Адоевская О.А. О реализации принципа законности в уголовно-исполнительном праве / О.А. Адоевская // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2015. № 1 (18). С. 173–177.
2. Гришко А.Я. Принципы гуманизма и демократизма в уголовно-исполнительном праве / А.Я. Гришко // Уголовно-исполнительное право. 2014. № 2 (18). С. 23–27.
3. Демичев А.А. Позитивистская классификация принципов современного российского права / А.А. Демичев // Государство и право. 2014. № 5. С. 5–13.
4. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография / В.В. Ершов. Москва : РГУП, 2018. 628 с.
5. Королев Р.В. К вопросу о понятии принципа демократизма в уголовно-исполнительном праве / Р.В. Королев // Бизнес в законе. 2007. № 4. С. 125–126.
6. Первозванский В.Б. К вопросу о принципах уголовно-исполнительного законодательства / В.Б. Первозванский, А.Н. Антипов, Ю.Н. Строгович // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2015. № 5. С. 22–25.
7. Середа И.М. К вопросу о понятии и признаках принципов уголовно-исполнительного права / И.М. Середа, Ю.В. Загайнова // Российский следователь. 2014. № 10. С. 45–47.
8. Чубраков С.В. Дифференциация и индивидуализация исполнения наказания как принцип уголовно-исполнительного права: проблема интерпретации в современной науке / С.В. Чубраков // Уголовная юстиция. 2014. № 2 (4). С. 53–59.

## СТАНОВЛЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: СЛУЧАЙ ШВЕЙЦАРИИ

**Зобнин Василий Сергеевич,**  
магистрант 2-го курса магистратуры факультета права  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)  
zobnibvasilii@gmail.com

В статье поднимается проблема «огосударствления» в российской научной литературе понятия «гражданское общество». Автор обращается ко времени возникновения Союза общин 1291 года. На примере становления гражданской инициативы в Швейцарии показывается, что гражданской самоорганизации чуждо государственное вмешательство.

**Ключевые слова:** гражданское общество, Швейцария, Союз общин 1291 года, Габсбурги.

### The Establishment of Civil Society: A Swiss Case

**Zobnin Vasilii S.**  
2nd year Graduate Student of the Law Faculty  
of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)

In the article the problem of 'governmentalization' the concept 'civil society' in Russian science literature is raised. The author refers to time of the Federal Charter of 1291 establishment. The example of civil initiative development in Switzerland shows that civil self-organization is alien to the government intervention.

**Keywords:** civil society, Switzerland, Federal Charter of 1291, Habsburgs.

В настоящее время большое внимание уделяется развитию гражданского общества. Президент РФ В.В. Путин характеризует его как «огромную внутреннюю созидательную силу»<sup>1</sup> и «ключевую гарантию

необратимых перемен» в области «решения сложнейших социальных проблем»<sup>2</sup>. Обозначенная позиция

<sup>1</sup> [orpf.ru/press/news/2018/newsitem/47180](http://orpf.ru/press/news/2018/newsitem/47180) (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>2</sup> Путин призвал укреплять сильное гражданское общество // Российская газета 2017. 23 декабря. URL: <https://rg.ru/2017/12/23/putin-prizval-ukrepliat-silnoe-grazhdanskoe-obshchestvo.html> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>1</sup> Владимир Путин: «Гражданское общество имеет огромную внутреннюю созидательную силу» // Общественная палата Российской Федерации [сайт]. URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2018/newsitem/47180>

в целом присуща политической элите и общественному мнению. А.А. Кудрин видит в гражданском обществе «залог решения большинства проблем современной России»<sup>3</sup>. Как отмечает Агентство социальной информации, на первый план выходит роль институтов гражданского общества в достижении целей национального развития<sup>4</sup>.

Проблема активно обсуждается в ученой среде. Отмечаются противоречивый характер становления в России гражданского общества и связанные с ним трудности<sup>5</sup>. Различия в социально-политических реалиях России и западных стран осложняют не только практическое его построение, но и теоретическое осмысление вышеназванного феномена. Тем необходимое, как нам кажется, обращение к концептуальным началам данного понятия. Однако ряд авторов, следуя наметившемуся политическому тренду, допускают сильный государственный крен.

Как для политической риторики, так и для доктрины характерно приращение государству фундаментального значения в построении и функционировании гражданского общества. В частности, профессор А.С. Мамут называет мифом независимость гражданского общества от государства. Тем не менее самостоятельный характер феномена не отрицается: гражданское общество и государство находятся в отношениях сотрудничества и взаимодополнения<sup>6</sup>. Глава экспертного совета Россотрудничества М. Мейер и вовсе характеризует государство как «стержень гражданского общества»<sup>7</sup>. Наконец, по мнению Н.Р. Герасимовой и С.А. Комаровой, главной задачей российского гражданского общества является «построение российской государственности»<sup>8</sup>.

Таким образом, гражданское общество отодвигается на периферию и имеет скорее служебную функцию. Едва ли такие представления согласуются с самим понятием «гражданское общество» как относительно независимой от государства добровольной самоорганизацией граждан<sup>9</sup>. Тем не менее идея его построения пользуется широкой поддержкой в политической среде и в общественном мнении и воспринимается как залог общественного развития. В результате можно говорить о попытке «совместить несовместимое» в одном феномене, которая проявляется в размывании и подмене понятий.

<sup>3</sup> Кудрин опять уходит в оппозицию // Свободная пресса. 2018. 9 декабря. URL: <https://svpressa.ru/society/article/218542/> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>4</sup> Гражданское общество в России: 10 лет наблюдений // Агентство социальной информации [сайт]. URL: <https://www.asi.org.ru/article/2019/05/20/grazhdanskoeob/> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>5</sup> Рябов В.В. Гражданское общество современной России: проблемы и перспективы становления // Вестник МГТУ. 2010. Т. 13. № 2. С. 439–445.

<sup>6</sup> Мамут А.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения // Общественные науки и современность. 2002. № 5. С. 100–101.

<sup>7</sup> Россия поможет построить в Африке гражданское общество // Новые известия. 2019. 22 октября. URL: <https://newizv.ru/news/politics/22-10-2019/rossiya-pomozhet-postroit-v-afrike-grazhdanskoe-obschestvo> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>8</sup> Герасимова Н.Р., Комарова С.А. Проблемы взаимодействия гражданского общества и государства // Социально-политические науки. 2012. № 1. С. 95.

<sup>9</sup> Андропова И.В. Концепция гражданского общества в западных теориях // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 12. С. 46.

В связи с этим важным представляется нам обращение к иностранному опыту в данной сфере. В работе мы обратимся к становлению гражданского общества в Швейцарии, где этот процесс начался еще в феодальную эпоху в условиях противоборства с публичной властью.

В X–XII веках происходит интенсивный процесс образования и роста городских поселений. Параллельно усиливается характерная для Европы тенденция к их политическому обособлению. Находясь в зависимости от крупных землевладельцев, они добивались перехода к ним функции самоуправления. Стремление к самостоятельности прослеживается и у швейцарских сельских общин. Их заветной целью было приобретение имперского статуса. Он означал «избавление от влияния господ» и самостоятельный «контроль над судом, чеканкой монет» и т.д. Однако переход под непосредственное имперское управление мог быть достигнут в результате «долгой и тяжелой борьбы <...> с местной знатью и не менее тяжелых переговоров и торговли с императорской стороной»<sup>10</sup>.

Специфической чертой средневековой Швейцарии в данном отношении являются «значительные по тем временам политические вольности ряда швейцарских городов и областей». В качестве причин А.Н. Чистозвонов называет заинтересованность германских императоров «в обладании важными для них в стратегическом отношении альпийскими перевалами» и в военной поддержке со стороны швейцарских общин<sup>11</sup>. Так, в 1218 году Цюрих, Берн и Золотурн получают имперский статус. В 1230 году был построен «Чертов мост», благодаря чему стало возможно регулярное сообщение через перевал Сен-Готард<sup>12</sup>. Важное экономическое и политическое значение данной транспортной артерии объясняется тем, что она связывала Германию и Италию.

В 1240 году жители общины Швиц, принадлежавшей Габсбургам, добились предоставления им вольной грамоты. По мнению И.А. Петрова, стремление населения к получению имперского статуса объясняется «не какой-то “идеей свободы”, а обыкновенным желанием обеспечить свое политическое и физическое выживание». В 1232 году род Габсбургов «попадает в ситуацию кризиса» в связи со смертью Рудольфа II Старого, приведшего к разделу владений между его сыновьями. Проведенный раздел не исчерпал возникших разногласий. Противостояние среди Габсбургов вело «к опасному безвластию и силовому вакууму». Получение вольной грамоты позволяло жителям Швица «не быть разменной монетой в “чужих” политических конфликтах»<sup>13</sup>.

Габсбурги не признали имперского статуса Швица и в 1245–1252 гг. силой вернули его под свой контроль. На стороне общины выступили соседние Ури и Унтервальден, принадлежавший Габсбургам<sup>14</sup>. Однако без поддержки империи, пребывающей в состоянии

<sup>10</sup> Петров И.А. Очерки истории Швейцарии. Б. м. : [б. и.], 2006. С. 52.

<sup>11</sup> Чистозвонов А.Н. Очерки по истории Швейцарии XIII–XVI веков // Исторический журнал. 1941. № 5. С. 57.

<sup>12</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 52–53; Райнхардт Ф. История Швейцарии / перевод В.А. Брун-Цехового. М. : Весь мир, 2013. С. 16.

<sup>13</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 56–57.

<sup>14</sup> Водовозов В.В. Швейцария // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : универсальная энциклопедия. СПб. :

междоусобицы (Interregnum), союзники терпят поражение. В 1273 году права на владение Швиц в результате обмена между Габсбургами разных линий переходят к Рудольфу Габсбургу, который в этом же году становится императором Священной Римской империи<sup>15</sup>. Таким образом, на момент подписания Союзной грамоты 1291 г., оформившей союз Ури, Швица и Унтервальдена, владениями Габсбургов являлись две из трех общин.

В литературе данному союзу приписывают антигабсбургскую направленность<sup>16</sup>. Однако, по мнению И.А. Петрова, «никакой “антигабсбургской риторики” в нем не просматривается даже при всем желании». Напротив, Союзная грамота 1291 года выглядит скорее консервативно. В частности, ее текст содержит следующее положение: «...однако же притом, что каждый должен подобающим образом служить своему господину в соответствии с его положением». Данная оговорка сделана в месте, где стороны обязуются оказывать взаимную поддержку «для отражения и воздаяния в ответ на злонамеренное нападение и несправедливость»<sup>17</sup>. При этом общины ссылаются на более ранний союз, отмечая его преемственность. Видимо, речь идет о совместном выступлении общин во время подчинения Швица Габсбургам, в рамках которого как раз и произошел конфликт со своим сюзереном. В связи с этим указанную оговорку следует понимать как предостережение союзников от антигабсбургских выступлений.

На землях союзных общин «к 1291 году <...> нет и следа каких-либо антигабсбургских настроений». В частности, смерть Рудольфа IV Габсбурга не спровоцировала «никакого “бунта” или восстания». Напротив, покровительство крупных феодалов часто воспринималось в «качестве гаранта безопасности»<sup>18</sup>. Упреки в проведении террора и деспотизме<sup>19</sup> не находят исторического подтверждения: отсутствуют свидетельства того, что «жителям городов Ротенбург, Цофинген, Мелинген, Цуг, Бругг, Баден или Винтертур плохо жилось при Габсбургах». Наличие в регионе единой сильной власти давало населению уверенность в поддержании порядка и экономической стабильности. Крестьяне, страдавшие от мелких междоусобиц местных господ, видели в них гарантию мира и спокойствия. Противниками покровительства выступали крупные города, готовые к самостоятельности, и местная аристократия, не желавшая «расставаться со своей унаследованной автономией»<sup>20</sup>.

Положение усугублялось еще и смертью правителя Священной Римской империи Рудольфа IV Габсбурга в 15 июля 1291 г. Рудольф IV Габсбург обладал огромным авторитетом и дипломатическими способностями, что и позволяло ему сохранять власть на территории Швейцарии. Он выполнял

функции арбитражного судьи, успешно сдерживая давний конфликт между населением общины Швиц и монастырем Айнзидельн<sup>21</sup>. В возникшей ситуации вакуума публичной власти швейцарские общины были вынуждены самостоятельно разрешать проблемы, относящиеся типично к компетенции публичной власти. Союз 1291 г. является попыткой восполнить этот вакуум.

«Межгородские» или «межобщинные» союзы были типичными для средневековой Европы. В зависимости от актуальной политической ситуации такие союзы заключались для «обеспечения регионального мира и спокойствия», для предоставления взаимной военной, экономической и политической помощи<sup>22</sup>.

Важнейшая особенность феодализма Швейцарии состояла в том, что население не строго дифференцировалось на сословия, а пребывало в состоянии «социальной диффузии». С одной стороны, достижение знатного положения в обществе возможно для выходцев из разных категорий населения. Показателем в этом отношении пример рода Штауффхеров. С другой стороны, поскольку социальные группы не обособлены в закрытые сословия, для всего населения характерен общий правовой статус.

Р. Blickle обращает внимание на то, что пока «во всей остальной Европе к ведению междоусобиц было уполномочено лишь дворянство, в Швейцарии отсутствовали какие-либо сословные ограничения». Более того, «усобица» как силовое, вооруженное осуществление правового притязания «глубоко укоренилась в обществе». Насильственный метод не ограничивался лишь кровной мстостью за тяжкие оскорбления, но служил способом отстаивания иных притязаний<sup>23</sup>. В ходе долгого территориального конфликта между населением Швица и монастырем Айнзидельн крестьяне убивали, брали заложников, разграбляли и оскверняли монастырские владения, захватывали скот и т.д.<sup>24</sup>.

Во второй половине XIII в. учащаются сообщения о насилии в Швейцарии. Частые междоусобицы становятся серьезной угрозой для общества. Этим объясняется растущая озабоченность общин установлением и поддержанием мира на своей территории. Происходит «поворот в правоприменительной практике»: «никакому гражданину Цюриха или Люцерна, даже если он принадлежал к дворянскому сословию, не дозволялось прибегать к междоусобицам»<sup>25</sup>. Умиротворения на внутриобщинном уровне было недостаточно — требовалась межобщинная интеграция. Именно этой цели и посвящена значительная часть договора. Она, как и правовые акты Цюриха и Люцерна, запрещает основные способы ведения усобиц — убийства, поджоги и грабежи — и предусматривает обязательное судебное разбирательство.

Вместе с тем, помимо «обеспечения локального мира», соглашение 1291 г. имело и «некоторые побочные цели политического характера»: «местная знать берет на себя функции, обычно исполнявшиеся» чиновниками Габсбургов<sup>26</sup>. Речь идет об установлении исключительной собственной судебной компетенции:

Акционерное издательское общество Ф.А. Брокгауз — И.А. Ефрон, 1907. URL: <http://www.vehi.net>

<sup>15</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 57.

<sup>16</sup> Чистозвонов А.Н. Указ. соч. С. 58; Райнхардт Ф. Указ. соч. С. 14–16.

<sup>17</sup> Bundesbrief von 1291 // Der Bundesrat — Das Portal der Schweizer Regierung. URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-des-bundesrats/bundesbrief-von-1291.html> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>18</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 61.

<sup>19</sup> Райнхардт Ф. Указ. соч. С. 7–8, 10.

<sup>20</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 61–62.

<sup>21</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 70.

<sup>22</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 54.

<sup>23</sup> Blickle, P. Op. cit. P. 567–568.

<sup>24</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 77.

<sup>25</sup> Blickle, P. Op. cit. P. 564, 568.

<sup>26</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 70–71.

«...в наших землях не примем никогда в качестве судьи того, кто <...> не является нашим жителем или соотечественником»<sup>27</sup>. Однако такое стремление возникло не из-за антигабсбургских настроений, а их пассивности и, как следствие, властного вакуума.

В 1308 году в результате заговора гибнет император Альбрехт I Габсбург. На территории союзных общин располагаются родовые владения заговорщиков: родов Эшенбахов в Ури и Бальм в Унтервальдене. Опасаясь быть втянутыми в конфликт между ними и Габсбургами, общины обращаются за имперским статусом. Из-за «серьезных политических разногласий между имперской властью» и Габсбургами император Генрих VII Люксембургский в 1309 г. предоставляет его всем трем общинам<sup>28</sup>. Таким образом, Швиц и Унтервальден изымаются из-под юрисдикции Габсбургов и оговорка о надлежавшей службе своему господину теряет первоначальный смысл.

Обострение конфликта с монастырем Айнзидельн, покровителями которого выступали Габсбурги, и их политические притязания на земли общин привели к попытке восстановить свое влияние на данной территории. Эти события происходили на фоне борьбы за

имперский престол между Габсбургами и Людвигом Баварским. Союзные общины заняли сторону последнего. Конфронтация с Габсбургами достигает своего пика. В 1315 году армия герцога Леопольда Габсбурга вторгается на территорию Швица, однако терпит сокрушительное поражение при Моргартенских высотах<sup>29</sup>.

Порожденные самоустранением публичной власти институты гражданской самоорганизации начали выполнять несвойственные ей функции. При этом общины получают соответствующий автономный правовой статус. В результате возникает ситуация конкуренции институтов: общинная самоорганизация противится попыткам публичной власти возобновить осуществление своих исконных функций на территории союза.

Таким образом, гражданская инициатива воплощается в самоорганизации при наличии соответствующей потребности. В обществе существуют различные проблемы, от разрешения которых публичная власть устранилась или которые она не способна разрешить. Данные проблемы и представляют собой поле для воплощения гражданской инициативы. Гражданское общество укрепляется по мере снижения государственного вмешательства в деятельность некоммерческих организаций и отдельных граждан, занятых решением актуальных общественных проблем.

<sup>27</sup> Bundesbrief von 1291 // Der Bundesrat — Das Portal der Schweizer Regierung. URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-des-bundesrats/bundesbrief-von-1291.html> (дата обращения: 25.01.2020).

<sup>28</sup> Петров И.А. Указ. соч. С. 73–74; Райнхардт Ф. Указ. соч. С. 17.

<sup>29</sup> Там же. С. 77–82.

### Литература

1. Андропова И.В. Концепция гражданского общества в западных теориях / И.В. Андропова // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 12. С. 40–46.
2. Водовозов В.В. Швейцария / В.В. Водовозов // Энциклопедический словарь. В 86 томах / под редакцией И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева, Ю.Ю. Петрушевского. Санкт-Петербург : Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 1903. Т. 39. Чугуев-Шень. 480 с.
3. Герасимова Н.Р. Проблемы взаимодействия гражданского общества и государства / Н.Р. Герасимова, С.А. Комарова // Социально-политические науки. 2012. № 1. С. 93–95.
4. История Средних веков : учебник / под редакцией С.П. Карпова. Москва : Изд-во Московского университета, Печатные традиции, 2008. 681 с.
5. Маленко А. Гражданское общество в России: 10 лет наблюдений / А. Маленко // Агентство социальной информации. URL: <https://www.asi.org.ru/article/2019/05/20/grazhdanskoeob/> (дата обращения: 25.01.2020).
6. Мамут А.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения / А.С. Мамут // Общественные науки и современность. 2002. № 5. С. 94–103.
7. Петров И.А. Очерки истории Швейцарии / И.А. Петров. Б. м. : [б. и.], 2006. 912 с.
8. Райнхардт Ф. История Швейцарии / Ф. Райнхардт ; перевод с немецкого В.А. Брун-Цехового. Москва : Весь мир, 2013. 144 с.
9. Рябов В.В. Гражданское общество современной России: проблемы и перспективы становления / В.В. Рябов // Вестник Мурманского государственного технического университета. 2010. Т. 13. № 2. С. 439–445.
10. Чаблин А. Кудрин опять уходит в оппозицию / А. Чаблин // Свободная Пресса. 2018. 9 декабря.
11. Чистозвонов А.Н. Очерки по истории Швейцарии XIII–XVI веков / А.Н. Чистозвонов // Исторический журнал. 1941. № 5. С. 56–68.
12. Blickle, P. Das Gesetz der Eidgenossen. Überlegungen zur Entstehung der Schweiz 1200–1400 / P. Blickle // Historische Zeitschrift. 1992. Vol. 255. P. 561–586.

### Внимание! Акция апреля!

Только в период с 1 по 30 апреля 2020 года при оформлении годовой подписки на журнал «Юрист» скидка 30%! Спешите оформить подписку!

По вопросу оформления подписки просим обращаться по тел.: 8 (495) 617-18-88 – многоканальный; 8-800-333-28-04 (по России бесплатно) или по электронной почте: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)



# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПУТИ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В ВОЗЗРЕНИЯХ А.Д. ГРАДОВСКОГО

Ишимбаев Дамир Зуфарович,  
магистрант 2-го курса факультета права  
Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)  
dzishimbaev@edu.hse.ru

Современное состояние местного самоуправления является предметом обсуждения в государственных органах, средствах массовой информации и на научных конференциях. Изучение местного самоуправления и гражданского общества как единого комплекса общественных взаимоотношений поможет подсказать более эффективные методы по управлению общественно-политическими процессами. Ответы на многие вопросы сокрыты в историческом опыте, в особенностях функционирования гражданского общества и его составляющей — местного самоуправления. Налицо необходимость научных исследований, которые следует проводить, учитывая отечественные исторические традиции местного самоуправления, получившего импульс для развития в ходе реформ 60-х — 80-х годов XIX века. Статья посвящена научным взглядам Александра Дмитриевича Градовского — основателя исследований местного самоуправления и регионализации в России. В статье рассматриваются основные идеи ученого относительно природы и сущности местного самоуправления. Земская реформа всегда находилась в центре внимания Градовского, он признавал ее началом преобразования общественно-политического строя. Тем не менее ему, как современнику указанных реформ, были видны и недостатки земского самоуправления. Ключевой его идеей было создание мелкой всеобщей (земской) единицы, которая органически сливалась бы со всем сельским обществом и гармонично сочеталась бы с уездным и губернским земствами.

**Ключевые слова:** самоуправление, земство, реформа, государство, Градовский, право, гражданское общество, мелкая земская единица, политика.

## Local Self-Government and Ways for Its Improvement in A.D. Gradovskiy's Views

Ishimbaev Damir Z.  
2nd year Graduate Student of the Law Faculty  
of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)

The current state of local self-government is the subject of discussion in state bodies, in the media, at relevant scientific conferences. The study of local self-government and civil society as a single complex of public relations will help to suggest more effective methods for managing socio-political processes. We can assume that the answers to many questions are hidden in the historical experience, in the peculiarities of the functioning of civil society and its component — local self-government. There is a need of research that should be carried out, given the Russian historical tradition of local self-government, which received momentum in the reforms of 60-ies — 80-ies of the XIX century in the Russian Empire, as well as theoretical and legal views of researchers of that time. The article is devoted to the peculiarities of the scientific views of Alexander Dmitrievich Gradovsky, who is one of the founders of research in the field of theoretical and legal foundations of local self-government and regionalization in Russia. The article deals with the main ideas of the scientist regarding the nature and essence of local self-government. Zemstvo reform has always been the focus of Gradovsky's attention, he designated it as the beginning of the transformation of the social and political system. His main idea was to create a small all-Russian (zemstvo) unit that would organically merge with the entire rural society and harmoniously combine with the county and provincial zemstvo.

**Keywords:** self-government, zemstvo, reform, state, Gradovsky, law, civil society, small zemstvo unit, politics.

Местное самоуправление является важнейшим элементом общественной жизни, так как это самый приближенный к народу уровень управления. Оно призвано нести основную нагрузку в поддержании жизнеобеспечения общества, а также играет одну из главных ролей в развитии государства. Модель взаимодействия общества и государства формируется с учетом исторических традиций страны, в которых местное самоуправление занимает одно из ключевых мест. Налицо востребованность научных исследований, которые следует проводить, учитывая отечественные исторические традиции. В этой связи особо примечательны труды Александра Дмитриевича Градовского, который является одним из основателей исследований в области местного самоуправления и регионализации в России.

В данном случае большой интерес представляет опыт реформ местного самоуправления, которые происходили в XIX в., а в частности земская реформа 1864 г. Земства появились в Российской империи в результате социально-экономических и политических изменений,

которые происходили в эпоху Великих реформ. Учрежденные по Положению о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. земства представляли собой первый российский опыт организации местного самоуправления в соответствии с принципами всеобщности и самофинансирования. Учреждение земств является признаком серьезных социальных трансформаций, которые можно обозначать как «формирование гражданского общества». Деятельность многих гласных, которые в силу работы в земских органах приобрели настоящий опыт по организации местного самоуправления и в последующем подготавливали альтернативные проекты его переустройства, является показательным примером развития страны в векторе формирования гражданского общества. Функция земства по организации деятельности мировой юстиции играла существенную роль в развитии гражданского общества, так как усиливала его значение на уровне государства как института самоуправления. Появление земского либерализма является еще одним

доказательством влияния земства на формирование гражданского общества в нашей стране. В последующем земства явились базисом либерального движения и помогли сформировать конституционные идеи и многопартийную систему в нашей стране. Именно из земской среды вышли многие общественные деятели и политические лидеры (например, Д.Н. Шипов, Ф.Ф. Кокошкин, Д.М. Шаховский, И.И. Петрункевич). Указанный опыт представляется довольно успешным даже в условиях самодержавно-бюрократического строя.

В XIX веке местное самоуправление изучалось преимущественно с практической стороны, что, безусловно, требовало теоретических изысканий, которые подкреплялись бы соответствующими материалами. Так, А.Д. Градовский писал о малом количестве теоретических разработок, позволяющих дать ясное представление об идее местного самоуправления<sup>1</sup>. В предисловии третьего тома по курсу государственного права он отмечал, что его работа, несмотря на несовершенство, тем не менее, стала первой попыткой приведения местных установлений в научную систематизацию<sup>2</sup>. Заметим, что вопросы практики и теории местного самоуправления входили в круг интересов Градовского в самом начале его научного пути и сохранялись на всем его протяжении<sup>3</sup>.

Под местностью ученый понимал подчиненную область государственной территории, в пределах которой заранее определенный перечень судебных и административных задач разрешается совокупностью местных учреждений, которые находятся под надзором государственной власти<sup>4</sup>. Однако наличие местности и соответствующих учреждений недостаточно для того, чтобы можно было говорить о наличии истинного местного самоуправления. Так, по Градовскому, главным отличием от непосредственно правительственного управления является то, что местные жители осуществляют все местное самоуправление, а не правительственные бюрократы<sup>5</sup>. То есть самоуправление является частью государственной системы, но построена она на вовлечении общественных элементов, которые подобным образом принимают участие в политике на уровне всей страны<sup>6</sup>.

Ученый отмечает, что государство только из соображений целесообразности поручает какие-либо задачи или делегирует определенную часть своих полномочий местным органам самоуправления<sup>7</sup>. Очевидно, что Градовский был последователем государственной теории местного самоуправления.

Местное самоуправление ученый воспринимал как естественное следствие раскрепощения сословий,

которое было начато еще Екатериной II. Градовский также указывал, что в России процесс слияния земских сословий произойдет гораздо проще, чем на Западе, так как у крестьянства личной свободе соответствуют более широкие права<sup>8</sup>. Свобода, которая была предоставлена центральной властью сословиям — вначале дворянству, а затем — крестьянству, по мнению Градовского, должна была найти свое выражение в местном самоуправлении. В свою очередь, и эволюция самоуправления неизбежно должна была привести к ликвидации сословий.

Градовский отмечал прямую зависимость развития местного самоуправления от образования местных сообществ. Органы местного самоуправления помогали объединять общественные классы и правительств, классы внутри общества, создавая и поддерживая общественное единство, что, в свою очередь, служит фундаментом единства политического<sup>9</sup>.

Градовский указывает на наличие исторической тенденции в развитии отечественного законодательства в русле постепенного сокращения и ограничения полномочий правительственных органов на местах, прежде всего губернатора, которые прежде всего должны были надзирать, а не управлять. По мнению Градовского, подобное сочетание деятельности местных органов под надзором центральных наилучшим образом поможет взаимодействию между обществом и государством<sup>10</sup>.

Градовский в своих работах последовательно доказывал, что посредством самоуправления потребности и желания местного населения исполнялись. При этом ученый отмечал необходимость самоуправления и его выгоду для самого государства. Тематика реформ в работах Градовского также была одной из главнейших. Ученый подчеркивал, что внутренние причины явились истоками великих реформ 60–70-х гг. XIX в. Так, земская и городская реформы предстают для ученого прогрессивным явлением исторического развития России в XIX в.<sup>11</sup> Земская реформа всегда находилась в центре внимания ученого, он ее обозначал началом преобразования общественно-политического строя.

Однако, несмотря на мощный социальный потенциал земства, принципы самоуправления не получили должного развития в России. Вскоре после введения земств в России государство стремилось ограничить их деятельность тесными законодательными рамками и взять под административный контроль. Обязанности земств были строго регламентированы. Их функционирование допускалось только на губернском и уездном уровнях<sup>12</sup>. Согласно Закону «О предоставлении губернаторам особых прав при замещении постоянных должностей по земским и городским учреждениям» губернатор распространял свою власть на все земские должности, как выборные, так и по найму. Так, по требованию губернатора лица, которые признавались им неблагонадежными, должны быть удалены из земств<sup>13</sup>. Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что судьба земского самоуправления в России во многом зависела

<sup>1</sup> Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на Западе Европы и в России // Сборник государственных знаний. СПб., 1878. Т. 5. С. 76.

<sup>2</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. СПб., 1883. Т. 3. С. 2.

<sup>3</sup> Замалева А.Ф. Градовский как государствовед // Градовский А.Д. Сочинения / под ред. А.Ф. Замалева. СПб., 2001. С. 191.

<sup>4</sup> Жидкова Е.Н. Учение А.Д. Градовского о децентрализации как методе преодоления социальных конфликтов. // Moral and aesthetic development vector of modern culture: materials digest of the XXVI International Scientific and Practical Conference and the II stage of Research Analytics Championship in culturology, architecture, art history and philosophical sciences (London, June 11–15, 2012). С. 200.

<sup>5</sup> Градовский А.Д. Собрание сочинений : в 9 т. СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1908. Т. 9. С. 83.

<sup>6</sup> Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр. соч. СПб., 1899. Т. 2. С. 101, 104, 106.

<sup>7</sup> Чичерин Б. Н. Курс государственной науки : в 3 ч. М. : Типолит. т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1894–1899. Ч. 1. С. 375.

<sup>8</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. СПб., 1883. Т. 3. С. 108.

<sup>9</sup> Верещагин А.А. Земский вопрос в России. М., 2002. С. 77.

<sup>10</sup> Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр. соч. СПб., 1899, Т. 2. С. 93.

<sup>11</sup> Дитятин И.И. К истории городского положения 1870 г. // Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 230.

<sup>12</sup> Земское самоуправление в России, 1864–1918 : в 2 кн. / отв. ред. Н.Г. Королева] ; Ин-т рос. истории РАН. М. : Наука, 2005. Кн. 1 : 1864–1904. С. 195.

<sup>13</sup> ПСЗ-2. Отд. II. Т. LIV. СПб., 1881. № 59947. С. 56.

от степени сформированности гражданского общества, которое смогло бы оказывать постоянное и существенное влияние на государственную власть.

Указанные вопросы привлекали внимание А.Д. Градовского. Ученый защищал основные принципы земской реформы, отмечал отрицательные моменты усиления власти губернатора, указывая, что главная обязанность губернатора состоит не в действительном управлении, а в контроле<sup>14</sup>. В изданном в 1878 г. Сборнике государственных знаний вышла объемная статья А.Д. Градовского «Системы местного управления на западе Европы и в России», которая отображала положительный опыт реформ в Европе. Политическим контекстом данной статьи ученый стремился вывести земство из того ущемленного состояния, в котором оно пребывало<sup>15</sup>. В цикле статей А.Д. Градовского «Переустройство нашего местного управления», которые были опубликованы в конце января 1881 г., содержались практические предложения по реформированию земского самоуправления<sup>16</sup>.

В статье «Мелкая сословная единица» Градовский обосновал необходимость проведения реформ земского самоуправления и обозначил основные направления для их проведения. Ученый перечисляет основные недостатки земского управления. Ученый утверждал, что земское представительство не имеет связи с местным населением; оно не представляется ему чем-то своим. Земские учреждения, принимая на себя «заведывание и попечение» о разных вопросах местного значения, не имеют, однако, постоянных и приближенных к местному населению должностных лиц. Поэтому в случае голода при распределении пособий страждущим земство находится в таком же беспомощном положении, как и губернская администрация. Оно обычно не знает, кому и как должно быть выделено это пособие. Посредством своих случайно командированных сотрудников земство оказывает помощь наудачу. Градовский пишет, что ни дорожная, ни учебная, ни продовольственная, ни медицинская, ни всякие другие части, являющиеся предметом попечения земских учреждений, не имеют своих представителей на местах, должностных лиц, органически связанных с соответствующей общественной единицей. Поэтому земские деятели выступают по отношению к местному населению в роли «выезжающего начальства». Здесь не может быть речи о живой связи населения с его представителями и выборными и об истинном доверии<sup>17</sup>.

По Градовскому земское представительство получит реальный смысл тогда, когда в нем будут представлены не отвлеченная категория лиц, а общественная единица. Земские учреждения должны быть продолжением низших единиц, являться их венцом и служить выражением их потребностей<sup>18</sup>.

Стоит заметить, что наиболее полно проблему мелкой сословной (земской) единицы разрабатывал в конце 70-х — 80-х годах XIX века «Вестник Европы», рубрику

«Внутреннее обозрение» которого многие годы вел К.К. Арсеньев. Для журнала предпосылкой реорганизации земства являлось органическое слияние мелкой земской единицы с сельским обществом и ее гармоничное сочетание с уездным и губернским земством<sup>19</sup>. Мелкая единица описывалась как обязательный фундамент российского земства. Градовский отмечал, что идея сословной мелкой единицы имела огромное практическое значение; она рекомендуется самой жизнью, востребована земствами, которые увядают в бессилии, а также крестьянскими учреждениями, выросшими в своей среде бюрократические порядки в самой грубой форме<sup>20</sup>.

По мнению ученого, истинная связь земских учреждений возникнет тогда, когда эти учреждения будут приурочены к низшей сословной единице, когда земские гласные будут представлять эти единицы, а деятельность управ станет дополнением к деятельности местных должностных лиц. Уезд должен стать как бы федерацией союзных мелких сословных единиц; тогда он сам получит настоящее общественное значение<sup>21</sup>. Идея Градовского в том, что без такой единицы нельзя поправить ни крестьянское учреждение, ни земство.

Таким образом, мы выяснили, что изучение исторического опыта функционирования гражданского общества и его составляющей — местного самоуправления поможет составить наиболее полное представление об общественно-политических процессах. Будучи основоположником исследований в области теоретико-правовых основ местного самоуправления в России, Градовский отмечал, что наличие местности и соответствующих учреждений недостаточно для того, чтобы можно было говорить о наличии истинного местного самоуправления. Ученый писал о прямой зависимости развития местного самоуправления от образования местных сообществ.

Земская реформа всегда находилась в центре внимания Градовского, он ее обозначал как начало преобразования общественно-политического строя. Ученый последовательно защищал основные принципы земской реформы, отмечал, что земское представительство получит реальный смысл только тогда, когда в нем будут представлены не отвлеченные группы лиц, а общественная единица. По Градовскому идея мелкой земской единицы является развитием земской идеи. Он видел в организации такой сословной единицы коренную из административных реформ. Она предполагала проведение податной реформы, т.е. уничтожение различий между податными и неподатными классами, а также иные меры по уравниванию сословий в их правах; новое устройство полиции и иное отношение к ее местному населению; новые усилия к распространению народного образования. Никакие реформы и введение новых общественных установлений не могли пустить корни, если личность человека не обеспечивалась наличием элементарных прав. Градовский ратовал за закрепление прав подданных на участие в местном самоуправлении, он полагал, что с укреплением земств будет развиваться общественный и политический строй государства.

<sup>14</sup> Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр. соч. СПб., 1899. Т. 2. С. 570.

<sup>15</sup> Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на Западе Европы и в России // Сборник государственных знаний. СПб., 1878. Т. 5. С. 72–125.

<sup>16</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Органы управления // Собр. соч. СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1903. Т. 8. С. 531.

<sup>17</sup> Градовский А.Д. Мелкая сословная единица // Мелкая земская единица : сб. статей. СПб., 1903. С. 467.

<sup>18</sup> Там же. С. 466.

<sup>19</sup> Вестник Европы. СПб., 1881. Кн. 7 (июль). С. 366.

<sup>20</sup> Градовский А.Д. Мелкая сословная единица // Там же. С. 460.

<sup>21</sup> Там же. С. 468.

**Литература**

1. Верещагин А.Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты) / А.Н. Верещагин. Москва : Международные отношения, 2002. 192 с.
2. Городовое положение 1870 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Санкт-Петербург : в Тип. 2 Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1974. Т. 45. Отд. 1. 1870 : От № 47862-48529. 896 с.
3. Градовский А.Д. История местного управления в России // Градовский А.Д. Собрание сочинений. Тома 1–9. Т. 2 / А.Д. Градовский. Санкт-Петербург : Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. 492 с.
4. Градовский А.Д. Мелкая сословная единица // Мелкая земская единица : сборник статей. 2-е изд., перераб. и доп. Вып. 1. Санкт-Петербург : 1903. С. 459–469.
5. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Тома 1–3 / А.Д. Градовский. Санкт-Петербург : Тип. М.М. Стасюлевича, 1875–1881.
6. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Ч. 2. Органы управления // Собрание сочинений А.Д. Градовского. Тома 1–9. Т. 8 / А.Д. Градовский. Санкт-Петербург : Тип. М.М. Стасюлевича, 1903. 580 с.
7. Градовский А.Д. Системы местного самоуправления на Западе Европы и в России // Сборник государственных знаний / под редакцией В.П. Безобразова ; при ближайшем содействии М.И. Горчакова, А.Д. Градовского [и др.]. Санкт-Петербург : Д.Е. Кожанчиков, 1878. Т. 5. С. 72–125.
8. Градовский А.Д. Собрание сочинений. В 9 томах. Т. 9 / А.Д. Градовский. Санкт-Петербург : Тип. М. М. Стасюлевича, 1908. 602 с.
9. Гуроров В.А. Градовский — ученый и социально-политический мыслитель / В.А. Гуроров, И.И. Гуляк // Журнал социологии и социальной антропологии. 2002. Т. 5. № 3. С. 19–57.
10. Дитятин И.И. К истории Городового положения 1870 г. // Дитятин И.И. Статьи по истории русского права. Санкт-Петербург : О.Н. Попова, 1895. 510 с.
11. Жидкова Е.Н. Учение А.Д. Градовского о децентрализации как методе преодоления социальных конфликтов / Е.Н. Жидкова // Moral and aesthetic development vector of modern culture : materials digest of the XXVI International Scientific and Practical Conference and the II stage of Research Analytics Championship in culturology, architecture, art history and philosophical sciences (London, June 11–15, 2012) / Chief editor V.V. Pavlov. London : Published by IASHE, 2012. С. 199–201.
12. Замалева А.Ф. Градовский как государствовед // Градовский А.Д. Сочинения / под редакцией А.Ф. Замалева. Санкт-Петербург : Наука, 2001. 512 с.
13. Земское самоуправление в России, 1864–1918. В 2 книгах. Кн. 1. 1864–1904 / редколлегия : Н.Г. Королева (ответственный редактор), А.П. Корелин, Л.Ф. Писарькова. Москва : Наука, 2005. 427 с.
14. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. Санкт-Петербург : Тип. 2 Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии. Т. 39. Отд. 1. 1864 : От № 40457-41318. 1867. 976 с.
15. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. В 3 частях. Ч. 1 / Б.Н. Чичерин. Москва : Типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1894–1899. 492 с.

## ПРИНЦИП НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ЛИЧНОСТИ В ТРУДАХ В.М. ГЕССЕНА

**Степина Мария Игоревна,**  
магистр кафедры теории, истории и философии права факультета права  
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ),  
магистр права  
lawfaculty@hse.ru

В статье проанализирован вклад В.М. Гессена в теоретическую разработку содержания принципа неприкосновенности личности, а также его роль в системе прав и свобод человека, исследован подход к проблеме функционирования принципа неприкосновенности личности в России начала XX века.

**Ключевые слова:** неприкосновенность личности, «возрожденное естественное право», права и свободы человека, правовое государство.

### The Personal Immunity Principle in the Works by V.M. Gessen

**Stepina Maria I.**  
Graduate Student of the Department of Theory, History and Philosophy of Law  
of the Law Faculty of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE)  
LL.M.

The article analyzes the contribution of V.M. Gessen in the theoretical development of the content of the principle of personal inviolability and its role in the system of human rights and freedoms, explores the approach to the problems of the functioning of the principle of personal inviolability in Russia at the beginning of the twentieth century.

**Keywords:** personal inviolability, 'Revived natural law', human rights and freedoms, rule of law.

В.М. Гессен — выдающийся представитель отечественной юридической науки, общественный и политический деятель, депутат Государственной Думы второго созыва, представитель либерального движения,

редактор ряда крупных юридических изданий. В.М. Гессен внес значительный вклад в развитие конституционного, административного права, философию права, был одним из основоположников школы «возрожденного естественного права». А.Н. Медушевский отмечает, что В.М. Гессен «развивал такую трактовку естественного права, опирающуюся на философию Канта и дающую принципам значение вечных этических норм, которые представляют собой абсолют и не могут ставиться под сомнение»<sup>1</sup>. В.М. Гессен с позиции естественного права рассматривал право не только в рамках государственного права, но и в рамках международного. Так, он писал о создании системы международного права, основой которой должны были стать права и свободы личности, которые стоят над национальным правом<sup>2</sup>.

В.М. Гессен использовал конструкцию субъективных прав. Взяв за основу модель, предложенную Г. Еллинеком, он предложил классификацию, в которой к правам негативного статуса он относил неотъемлемые права человека, в список которых включал свободу вероисповедания, слова, печати, союзов, собраний, передвижения, промыслов<sup>3</sup>. К правам позитивного статуса автор относил право на судебную защиту, общественное признание и ряд других прав на услуги со стороны государственной власти. К правам активного статуса В.М. Гессен относит такие как активное и пассивное избирательное право, наследственное право быть членом верхней палаты парламента, право быть присяжным заседателем.

В качестве главных черт правового государства В.М. Гессен видел правовые гарантии неприкосновенности личности и защиту субъективных прав<sup>4</sup>. Признавая неизбежность демократического пути развития общества В.М. Гессен отмечает, что этот путь может привести к демократическому деспотизму<sup>5</sup>, спасение от которого он видел в неприкосновенности личности и ее прав. Неприкосновенность личности, в свою очередь, может существовать только в рамках правового государства, то есть такой формы демократии, при которой господствует право. Таким образом, правовое государство в данном случае является неким балансом между демократией и соблюдением прав человека.

В.М. Гессен рассматривает принцип неприкосновенности личности, опираясь на реалии современной ему России. Одной из наиболее существенных проблем, препятствующих осуществлению принципа неприкосновенности личности, ученый считал наличие у главы государства права вводить исключительное положение в особом порядке. Он писал, что «законодательный» порядок объявления исключительного положения соответствует природе правового государства, поскольку именно народное представительство как «коллективный разум страны» способно правильно оценить, подпадают ли те или иные события под категорию крайней необходимости. Ученый пишет: «Объявленное исключительным указом исключительное положение утрачивает свой

провизорный характер», поэтому ст. 15 Основных законов представляется угрозой правам личности<sup>6</sup>.

При этом В.М. Гессен считал, что действие Положения о мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г., определявшее содержание исключительно положения, не могло являться конституционным, поскольку оно принималось как временное и постоянно продлялось Комитетом министров. Однако после созыва Государственной Думы такое продление противоречило законодательству, поскольку по сути представляло собой принятие нового закона, что относилось к компетенции законодательной власти. Он также отмечал, что данное положение легитимизирует «режим управления, построенный на началах последовательного и безусловного отрицания элементарнейших требований неприкосновенности личности»<sup>7</sup>. В.М. Гессен особо подчеркивает антиправовой характер таких явлений, как административная высылка и ссылка, предусмотренных рассматриваемым положением. Административная высылка была «регулярным инструментом» в руках власти и, по сути, могла быть применена к любому лицу, являющемуся неблагонадежным, «порочным»<sup>8</sup>. При этом она влекла ряд ограничений для лица, на которое она налагалась, в частности, эти ограничения касались свободы передвижения, неприкосновенности жилища, корреспонденции<sup>9</sup>.

Именно в осуществлении начал неприкосновенности личности В.М. Гессен видит путь к ограничению полномочий полицейской власти. Важно отметить, что неприкосновенность личности воспринималась В.М. Гессеном как некий высший, нерушимый принцип, носящий всеобщий характер. То есть это не абстрактное субъективное право какого-то гражданина конкретного государства, а универсальный принцип, который должен соблюдаться как по отношению к гражданам, так и по отношению к иностранцам: «Начало неприкосновенности личности вне может быть менее священо и менее охраняемо в отношении к иностранцам, чем к русским подданным»<sup>10</sup>.

В.М. Гессен также уделяет особое внимание гарантиям соблюдения принципа неприкосновенности личности. По мнению В.М. Гессена, «наиболее замечательной гарантией» от незаконного лишения свободы является институт Habeas Corpus Act, обеспечивающий такой уровень личной неприкосновенности, «которому могло бы позавидовать любое государство континента». По его мнению, спецификой русского законодательства является то, что в нем отсутствует допустимая продолжительность ареста, что демонстрирует отрицательное отношение права к началу неприкосновенности личности<sup>11</sup>.

Гарантией обеспечения принципа неприкосновенности личности ученый признает ответственность должностных лиц, нарушивших рассматриваемый принцип. Ученый небезосновательно утверждает, и утверждение это актуально и сейчас, что в России принцип неприкосновенности личности «на первых же шагах его

<sup>1</sup> Гессен В.М. Основы конституционного права / сост., автор вступ. ст. и коммент. : А.Н. Медушевский. М. : РОССПЭН, 2010. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Медушевский А.Н. Диалог со временем: российские конституционалисты конца XIX — начала XX вв. М. : Новый Хронограф, 2010.

<sup>3</sup> Гессен В.М. Административное право. СПб. : Тип. Б.М. Вольфа, 1903. С. 27.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 265.

<sup>5</sup> Гессен В.М. Основы конституционного права. С. 415.

<sup>6</sup> Гессен В.М. Исключительное положение. СПб. : Издание юридического книжного склада «Право», 1908. С. 51–52, 65–66.

<sup>7</sup> Там же. С. 135.

<sup>8</sup> См.: Гессен В.М. О неприкосновенности личности. СПб. : Типография А.Г. Розена, 1908. С. 27.

<sup>9</sup> Гессен В.М. Исключительное положение. С. 93.

<sup>10</sup> Гессен В.М. О неприкосновенности личности. С. 30.

<sup>11</sup> Гессен В.М. Исключительное положение.

применения... встретится с традициями административного произвола, безусловно враждебного его началам»<sup>12</sup>. Поэтому он считает необходимым введение жестких санкций для представителей власти в случае нарушения, злоупотребления ими законом. При этом возможность уголовного преследования должностных лиц, посягнувших на неприкосновенность личности, должна быть безусловной и не может зависеть от усмотрения начальства данного должностного лица. Однако, по мнению В.М. Гессена, должна применяться не только уголовная, но и гражданская ответственность в форме возмещения причиненного личности вреда. Ученый предлагает

<sup>12</sup> Гессен В.М. О неприкосновенности личности. С. 36.

компенсировать не только вред, причиненный незаконным задержанием лица, но и вред, причиненный нарушением тайны корреспонденции. При этом размер убытков в каждом случае должен определять суд, в зависимости от обстоятельств дела.

Таким образом, В.М. Гессен, показывая важность и значимость принципа неприкосновенности личности как для граждан, так и для государства, подчеркивает, что для его реального верховенства в законодательстве должны быть закреплены гарантии, которые не позволят исказить рассматриваемый принцип, обеспечат эффективность законодательного регулирования. Все это, по его мнению, сможет задать государству правовой вектор развития.

#### Литература

1. Гессен В.М. Исключительное положение / В.М. Гессен. Санкт-Петербург : Право, 1908. 410 с.
2. Гессен В.М. О неприкосновенности личности / В.М. Гессен. Санкт-Петербург : Тип. А.Г. Розена. 1908. 68 с.
3. Гессен В.М. Основы конституционного права / В.М. Гессен ; составитель, автор вступительной статьи и комментария А.Н. Медушевский. Москва : РОССПЭН, 2010. 494 с.
4. Медушевский А.Н. Диалог со временем: российские конституционалисты конца XIX — начала XX вв. / А.Н. Медушевский. Москва : Новый Хронограф, 2010. 486 с.

## О СВОБОДЕ СОВЕСТИ И РЕЛИГИОЗНОЙ НЕТЕРПИМОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ\*

**Фирсанов Алексей Сергеевич,**  
руководитель проекта Российской ассоциации защиты  
религиозной свободы (РАРС)  
religsvoboda@gmail.com

В статье рассматриваются вопросы свободы вероисповедания в странах Азии, Европы, Африки и Северной Америки, поднимается проблема религиозной нетерпимости в обозначенных регионах.

**Ключевые слова:** вероисповедание, свобода, нетерпимость, религиозные убеждения, религиознофобия.

### On the Freedom of Conscience and Religious Intolerance in the Modern World

**Firsanov Aleksey S.**  
Project Head of the Russian Association for Protection of Religious Freedom (RARF)

The article reviews issues of the freedom of worship in Asian, European, African and North American countries, raises the issue of religious intolerance in the named regions.

**Keywords:** worship, freedom, intolerance, religious beliefs, fear of religion.

Свобода вероисповедания является важнейшим фактором сохранения мира на планете и параметром оценки степени свободы в отдельно взятом обществе. Создание условий для реализации права свободы вероисповедания и продвижение этого права на индивидуальном и общественном уровнях может служить действенным инструментом противостояния воинственному секуляризму, псевдорелигиозному экстремизму, нравственному релятивизму. В России, по данным Федеральной службы государственной статистики, на февраль 2020 г. зарегистрировано 31 530 религиозных организаций различных конфессий, более

600 из них имеют статус централизованных религиозных организаций, 180 из них духовные образовательные организации. По этой причине нельзя недооценивать роль религиозных организаций России в построении гармоничного общества и необходимо способствовать усилению диалога между их представителями по актуальным вопросам общественного развития для формирования их совместной позиции по сохранению традиционных нравственных ценностей, защите прав верующих в современном мире, избавлению от религиознофобии и искоренению религиозной нетерпимости во всех ее проявлениях.

\* Материал публикуется по заказу общероссийской общественной организации «Российская ассоциация защиты религиозных свобод». При реализации проекта используются средства гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов.

По инициативе Российской ассоциации защиты религиозных свобод — организации, которая объединяет представителей всех традиционных конфессий, является одной из основных площадок межрелигиозного диалога и выработки совместной позиции по актуальным проблемам деятельности религиозных организаций и ответов на современные вызовы, мы начинаем цикл публикаций о свободе совести и религиозной нетерпимости в современном мире.

Одной из особенностей начала XXI в. является значительное усиление роли религиозного фактора в политических и социальных процессах. Религиозные и государственные лидеры, международные организации придают сегодня огромное значение религиозной свободе и усилиям, направленным на ее соблюдение. Свобода вероисповедания является важнейшим фактором сохранения мира на планете и параметром оценки степени свободы в отдельно взятом обществе. Создание условий для реализации права свободы вероисповедания и продвижение этого права на индивидуальном и общественном уровнях может служить действенным инструментом противостояния воинственному секуляризму, псевдорелигиозному экстремизму, нравственному релятивизму.

В настоящее время свобода религиозных убеждений большей части населения планеты подвергается растущему давлению. Многие общины страдают от физического насилия и дискриминации в общественной, религиозной, семейной и личной жизни по причине вероисповедания. Всплеску религиозной нетерпимости во всем мире способствуют распространение экстремистской идеологии, усиление радикальных настроений и угрозы терроризма. В действительности истинные причины преследования не имеют связи с догматами традиционных вероучений: преступники используют религиозные лозунги для оправдания террора и вербовки в свои ряды духовно не окрепшей малообразованной молодежи.

Согласно материалам, собранным с сентября 2018 г. по декабрь 2019 г., в странах Азии и Африки наблюдается повышение числа инцидентов физического насилия в отношении верующих. Как и прогнозировали многие христианские благотворительные организации, стремительно возрос уровень преследования христиан по всему миру, в основном в Африке и Азии. В данном аспекте христиане являются самой преследуемой группой в мире. В странах, где орудуют исламистские группировки, таких как Нигерия, Кения и Сирия, нападения совершаются регулярно. Число жертв налетов боевиков на христианские деревни позволяет говорить о том, что гонения на христиан достигли уровня геноцида. Причинами массового насилия являются межрелигиозные этнические конфликты, большое количество вооруженных террористических группировок, возникших в результате многолетних гражданских войн между правительством и повстанцами.

В Азии большее распространение получили коммунистическая идеология и экстремистские течения религий коренных народов, таких как буддизм и индуизм.

Радикальные последователи буддизма и коммунистические власти в Лаосе, Непале и Мьянме осуществляют преследования христиан в целях сохранения этнической чистоты. В Индии доминирующей идеологией и соответственно причиной атак националистов и радикалов является индуизм. В одной из самых опасных для христиан стран мира — Пакистане преобладают

приверженцы радикальных течений ислама. В этих и других странах гонения осуществляются в разных формах: в странах Африки преобладают инциденты с атаками боевиков на деревни, многочисленными жертвами терактов и изгнанием христианских жителей из своих жилищ. В Пакистане в основном фиксируются одиночные нападения или массовые атаки сельских жителей на односельчан из религиозных меньшинств.

Как в Африке, как в Пакистане, так и в Индии можно отметить мощное давление радикально настроенных слоев населения на правительство.

В коммунистическом Китае христиане в основном подвергаются похищениям, несанкционированным арестам, избиениям и пыткам в тюрьмах и «лагерях перевоспитания». «Лагеря перевоспитания» в Китае направлены не только на христиан: основными жертвами лагерей становятся мусульмане из народности уйгуров. Антимусульманское насилие также зафиксировано в Индии. Мусульмане являются религиозным меньшинством в этой стране и подвержены такой же опасности, что и христиане.

Из стран, вспышки насилия в которых не фиксировались каждый месяц, можно выделить Буркина-Фасо и Шри-Ланку. В этих государствах был зафиксирован стремительный рост уровня насилия в конце весны 2019 г.: причины роста — теракт 21 апреля на Шри-Ланке и ряд нападений в апреле, мае, июне и июле в Буркина-Фасо.

Стоит отметить, что в странах Европы и Северной Америки акты физического насилия в отношении мусульман фиксируются значительно чаще, чем в отношении христиан. Насилие против евреев было отмечено в странах Европы и в Израиле в местах конфликта с Палестиной.

На один уровень по частотности упоминания с Китаем и Пакистаном встала Украина, где допускается стихийное насилие в отношении представителей канонической церкви.

Дискриминационные меры в отношении представителей христианства, ислама и иудаизма имеют более равномерное распределение по всем странам мира: если в случаях физического насилия наибольшей опасности подвергаются верующие, живущие в неблагополучных странах, то дискриминация в отношении той или иной религиозной группы — это массовое, повсеместное явление, порождаемое регулярными ценностями. Ввиду того что секулярные ценности имеют широкое распространение в Европе и Северной Америке, уровень дискриминации постоянно значительно высок.

Наиболее частыми причинами дискриминации является распространение нетрадиционных ценностей и религиофобии.

Религиофобия, как случаи проявления, как раздел, включающий в себя антихристианские, антимусульманские и антисемитские законодательные и общественные меры, получает наибольшее распространение в странах Запада.

Законодательство не всегда встает на сторону обвинителей: в частности, одной из христианских групп удалось выиграть судебное дело против университета, расформировавшего группу за отказ принять в свои ряды представителя сексуальных меньшинств.

Однако наблюдается тревожная тенденция, согласно которой люди, не согласные с распространением и навязыванием либеральных ценностей, теряют положение в обществе, работу и подвергаются остракизму.

Из текущего положения дел в мире можно сделать вывод, что наиболее устойчивыми к появлению разного рода нетрадиционных идеологий считаются страны с сильной духовной традицией и наследием, такие как исламские страны и Израиль, где имеют силу ультраортодоксальные организации.

Как пример государств, успешно противостоящих либеральным ценностям, таким как трансгендерная и ЛГБТ-идеологии, можно привести Российскую Федерацию и Белоруссию. Причиной этому являются сильные духовно-нравственные традиции и преобладание представителей традиционных религий.

Государственно-конфессиональный диалог включает в себя меры по законодательной защите свободы вероисповедания. Показателями успешного диалога церкви и государства являются мирное существование конфессий и религий, отсутствие

дискриминационных законов, продвижение традиционных религиозных ценностей на государственном уровне, патриотическое и духовное воспитание подрастающего поколения.

Прогресс в обеспечении религиозных свобод наблюдается даже в странах с большим процентом сторонников радикальных движений. В Пакистане Верховный суд Лахора не раз выносил оправдательный приговор в отношении религиозных меньшинств, несмотря на следовавшие за решениями стихийные протесты. К таким странам можно отнести Украину, поскольку, несмотря на скоординированное давление администрации Петра Порошенко, в некоторых случаях Верховный суд и местные органы власти становились на защиту канонической Украинской православной церкви.

Более подробный мониторинг представлен на сайте РАРС: <https://religsvoboda.ru/>

## **Издательская группа «Юрист» продолжает подписку на комплект «Библиотека юридического вуза» на первое полугодие 2020 года**

Уважаемые читатели!

Предлагаем вам оформить подписку на комплект «Библиотека юридического вуза».

В комплект входят следующие издания:

- Арбитражный и гражданский процесс
- Гражданское право
- Информационное право
- История государства и права
- Конституционное и муниципальное право
- Международное публичное и частное право
- Семейное и жилищное право
- Трудовое право в России и за рубежом
- Финансовое право
- Юридическое образование и наука
- Юрист

С условиями подписки рекомендуем ознакомиться на сайте ИГ «Юрист»: [www.lawinfo.ru](http://www.lawinfo.ru) в разделе «Подписка».

**Наш адрес:**

**1 15035, г. Москва, Космодамианская набережная, д. 26/55, стр. 7.**

**Телефон: 8(495) 617-18-88.**

**E-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)**