

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 / 2016

Журнал издается при участии кафедры гражданского общества МГИМО — Университета
Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Академии развития гражданского общества

Председатель редакционного совета

Гриб Владислав Валерьевич, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского общества
МГИМО — Университета, член Общественной палаты Российской Федерации,
член Президиума Ассоциации юристов России, главный редактор Издательской группы «Юрист»

Главный редактор

Автономов Алексей Станиславович, д.ю.н., профессор,
главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Заместитель главного редактора

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

Члены редакционного совета

Автономов Алексей Станиславович, д.ю.н., профессор,
главный научный сотрудник Института государства и права РАН (главный редактор)

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

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 Иохан, 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 Рейюньона (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, к.э.н., Президент Некоммерческого партнерства
«Образовательный консорциум «Среднерусский университет»

Попов Евгений Васильевич, к.ю.н. (кафедра гражданского общества МГИМО — Университета)

Попова Екатерина Владимировна, к.ю.н. (кафедра гражданского общества 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»

Сигапов 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 Циньхуа (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 гражданского общества МГИМО — Университета)

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:

«Почта России» — 10866; «Объединенный каталог» — 85492 (на полуг.).

Также можно подписаться на www.gazety.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: 09.02.2016.

Номер вышел в свет: 31.03.2016.

Концепт «гражданского общества» в общественном сознании

Розенталь И.С., Туманова А.С.

Общество, общественность,
гражданское общество: к вопросу
о трансформации понятий в канун
и в годы Первой русской революции 3

Аронов Д.В., Бардин П.В., Коновалова М.А.

Проблематика гражданского общества
в содержании учебных дисциплин
общественно-философского цикла
Московского городского народного
университета им. А.Л. Шанявского
(1908–1917)..... 9

Правовые аспекты гражданского общества

Медушевский А.Н. Конституционные комиссии
в СССР: структура, состав,
механизмы деятельности (часть 1) 15

Честнов И.Л. Легитимация права
как функция гражданского общества..... 21

Искевич И.С. Права человека и гражданина
в нормативных актах и конституционных
проектах Временного правительства..... 26

Роль институтов гражданского общества в самоорганизации соотечественников за рубежом

Сабенникова И.В. Идеи реализации
гражданского общества в русской
постреволюционной эмиграции 29

Галас М.Л. Правовой статус русскоязычного
населения в странах Балтии в XX веке 33

Эмпирические исследования гражданского общества и некоммерческих организаций

Громова М.Н., Мерсиянова И.В.
Государственная поддержка НКО
и проблема оценки ее эффективности 39

Дидикин А.Б. Участие институтов гражданского
общества в реализации национальной
технологической инициативы 44

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации
для публикации основных результатов диссертаций
на соискание ученой степени 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. № ФЧ77-38716 of 22.01.2010. Founder: Publishing Group "JURIST"

№ 1 / 2016

Published with the participation of the Chair of Civil Society of MGIMO — University and the Centre for Studies of Civil Society and the noncommercial sector of the National Research University "Higher School of Economics"

Academy for the development of civil society

Chairman of the Editorial Board

Grib Vladislav Valer'evich, head of the Chair of Civil Society of MGIMO-University, member of the Public Chamber of the Russian Federation, member of the Presidium of the Association of Lawyers of Russia, Editor in Chief of Publishing Group "JURIST", doctor of juridical sciences, professor

Editor in Chief

Autonomov Aleksey Stanislavovich, senior researcher of the Institute of State and Law RAS, doctor of juridical sciences, professor

Deputy Editor in Chief

Tumanova Anastasiya Sergeevna, professor of the National Research University «Higher School of Economics», doctor of juridical sciences, doctor of historical sciences, professor

Members of the Editorial Board

Autonomov Aleksey Stanislavovich, senior researcher of Institute of State and Law RAS (Editor in Chief), doctor of juridical sciences, professor

Tumanova Anastasiya Sergeevna, professor of the National Research University «Higher School of Economics», doctor of juridical sciences, doctor of historical sciences, professor (Deputy Editor in Chief, Executive Editor)

Bradley Joseph, doctor of history, 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, doctor of juridical sciences, 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 history, 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, doctor of juridical sciences, 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, doctor of law, professor (France)

Mersiyanova Irina Vladimirovna, director of the Centre for Studies of Civil Society and the noncommercial sector of the National Research University «Higher School of Economics», candidate of sociological sciences, assistant professor

Nizhnik Nadezhda Stepanovna, professor of Department of theory of state and law Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, doctor of juridical sciences, professor

Panarin Andrey Aleksandrovich, candidate of economic sciences, President of the Nonprofit partnership «Educational consortium «Mid-Russian University»

Popov Evgenij Vasi'evich, candidate of juridical sciences (Chair of Civil Society of MGIMO-UNIVERSITY)

Popova Ekaterina Vladimirovna, candidate of juridical sciences (Chair of Civil Society MGIMO-University)

Salomatin Aleksey Yur'evich, professor of Penza University, doctor of juridical sciences, doctor of historical sciences, professor

Safonov Aleksandr Aleksandrovich, professor of the National Research University «Higher School of Economics», doctor of juridical sciences, professor

Sigalov Konstantine Elizarovich, doctor of juridical sciences, 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 Anglia, 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», doctor of juridical sciences, professor

Shul'ga Ruslan Yur'evich, candidate of juridical sciences (Chair of Civil Society MGIMO-University)

Editorial subscription centre: (495) 617-18-88
e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial Office Address:
Bldg. 7 26/55 Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035
tel./fax: (495) 953-91-08, e-mail: avtor@lawinfo.ru

Subscription:
Russian Post — 10866; Unified Catalogue — 85492 (half year), www.gazety.ru

Printed by LLC "National Polygraphic Group"

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: 09.02.2016.
issue was published: 31.04.2016.

The «Civil Society» Concept in the Public Consciousness

Rosental I.S., Tumanov A.S. Society, Public, Civil Society: Revisiting Transformations of Concepts on the Eve of and in the Years of the First Russian Revolution 3

Aronov D.V., Bardin P.V., Konovalova M.A. Problematics of the Civil Society in the Content of Academic Disciplines of the Public Philosophy Cycle of A.L. Shanyavsky Moscow City Public University (1908–1917) 9

Legal Aspects of the Civil Society

Medushevskiy A.N. Constitutional Commissions in the USSR: Structure, Composition, Mechanisms of Activities (Part 1) 15

Chestnov I.L. Legitimation of the Right as a Function of the Civil Society 21

Iskevich I.S. Human and Civil Rights in Regulatory Enactments and Constitutional Drafts of the Provisional Government 26

The role of Civil Society Institutions in Self-organizing Compatriots Abroad

Sabennikova I.V. Ideas of Implementation of the Civil Society in the Russian Postrevolutionary Emigration 29

Galas M.L. Legal Status of the Russians in the Baltics in the 20th Century 33

Empirical Researches of the Civil Society and Noncommercial Organizations

Gromova M.N., Mersiyanova I.V. State Support of the Non-profit Sector and Issue of Estimation of its Efficiency 39

Didikin A.B. Participation of Civil Society Institutions in Implementation of the National Technological Initiative 44

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for publication of basic results of candidate 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

ОБЩЕСТВО, ОБЩЕСТВЕННОСТЬ, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: К ВОПРОСУ О ТРАНСФОРМАЦИИ ПОНЯТИЙ В КАНУН И В ГОДЫ ПЕРВОЙ РУССКОЙ РЕВОЛЮЦИИ*

*Розенталь Исаак Соломонович,
доктор исторических наук
avtor@lawinfo.ru*

*Туманова Анастасия Сергеевна,
профессор Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (кафедра теории и истории права),
ведущий научный сотрудник Центра исследований гражданского общества
и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ,
доктор исторических и юридических наук
anastasiya13@mail.ru*

Авторы настоящей статьи рассматривают понятия «общество», «гражданское общество» и «общественность» в исторических рамках периода 1903–1907 годов, т.е. времени кануна Первой русской революции и самой революции. Они видят свою задачу в том, чтобы установить, как менялось содержание данных понятий во время революции, какое новое содержание привнесла революция в представления современников об этих ключевых для российского обществоведения терминах, а также в чем состояли основополагающие вехи развития российской общественности в 1905–1907 годах.

Ключевые слова: история понятий, общество, общественность, гражданское общество.

Society, Public, Civil Society: Revisiting Transformations of Concepts on the Eve of and in the Years of the First Russian Revolution

*Rosental Isaak S.,
Doctor of History*

*Tumanova Anastasia S.,
Professor of National Research University Higher School
of Economics (Law Theory and History Department)
Leading Research Scientist of the Center for Civil Society and Non-Profit Sector Studies
of National Research University Higher School of Economics,
Doctor of History, Doctor of Law*

The authors attempt to examine the concept of “society”, “civil society” and the “public” in the historical framework of the period of 1903–1907 years, during the eve of the First Russian revolution and the revolution itself. They want to determine how these concepts changed during the Revolution, what new content a revolution brought in contemporary presentation of these key terms for the Russian social science, and what were the fundamental milestones in the development of Russian society in 1905–1907.

Key words: history of ideas, society, the public, civil society.

В числе новых перспективных направлений исторических исследований, получивших «прописку» первоначально в западной исторической науке и «перекочевавших» в российскую гуманитаристику на рубеже XX–XXI веков, находится история понятий. В вышедшем в 1972–1997 годах на Западе фундаментальном восьмитомном издании «Основные исторические понятия» (редакторы Отто Брюнер, Райнхарт Козеллек и Вернер Конце) присутствовал раздел «Общество, гражданское». В российском переиздании 2014 года этой фундаментальной работы — «Словаре основных исторических понятий», осуществленном Ю. Зарецким, К. Левинсоном и

И. Ширле, также содержится раздел «Общество, гражданское», написанный немецким ученым Манфредом Риделем. В нем Ридель рассматривает становление и развитие термина «общество» как ведущего понятия европейской политической философии в старой языковой традиции, от Аристотеля до середины XVIII века, а также в новой традиции, восходящей к XIX веку, и новейшее его словоупотребление в XX веке. Ридель пришел к выводу, что выражение «гражданское общество» возникло в XVIII веке и было связано с высвобождением собственности из античной и средневековой общностей, а также с развитием буржуазии и проистекающей из производства и общения новой общественной организации, образующей базис государства. В современной трактовке выражение «гражданское общество» означает, по словам Риделя, свободное от государства и удаленное от политики пространство общества

* Данная статья подготовлена в рамках проекта Программы фонда фундаментальных исследований Национального исследовательского университета высшей школы экономики в 2016 г.

буржуазных частных собственников, в котором вместо политического господства человека над человеком допустимо экономическое господство над вещами на началах свободы личности и собственности¹.

История развития представлений о понятиях «общество», «гражданское общество», «публика» в западной русистике, а также в воззрениях современников — людей рубежа XIX–XX веков — получила рассмотрение в предшествующих работах авторов настоящей статьи. Как отмечал И.С. Розенталь, концепт «общество» не оставался в России XIX столетия неизменным и обретал разное содержание. Поначалу под «обществом» понимали круг «своих» или образованных и просвещенных людей. По мере того, как в России вызревали зачатки гражданского общества, понятие «общество» обогащалось представлениями сначала об «общем», а затем уже об «общественном мнении», которое, в свою очередь, понималось сначала как мнение дворянства, затем интеллигенции и образованного слоя буржуазии, а к концу века — как мнения более широких групп населения. То были элиты, входившие в различные ассоциации, для обозначения совокупности которых на рубеже веков стали употреблять понятие «общественность». Это последнее понятие также со временем все более дифференцировалось².

А.С. Туманова указывает на тождественность в российском словоупотреблении конца XIX — начала XX века понятий «публика», «общество» и «общественность». По нашему мнению, термин «общественность» восходил к идейному репертуару российских либералов рубежа XIX–XX веков и обозначал в их лексиконе «образованное общество», а также прогрессивно настроенную и независимую часть общества, наделенную чувством общественного долга и гражданского духа, ставящую практическую работу на благо общества превыше достижения личных целей и реализующую свои ценности в добровольных общественных организациях. Суммируя оценки современников и специалистов, Туманова призывает понимать под «общественностью» общество, самоорганизованное в своих структурах и институтах³. В качестве эквивалента такого общества используется термин «гражданское общество».

Истории русских терминов «общество» и «гражданское общество» в культуре российского Просвещения посвящена коллективная монография «От общественного к публичному», изданная в С.-Петербурге под редакцией О.В. Хархордина⁴. Авторы книги приходят к выводу, что понятие «общество» в специфическом смысле «общественности» появилось в культуре российского Просвещения во второй половине XIX века. Своим появлением это понятие

было обязано, во-первых, культуре Просвещения, а также появлению публики как совокупности образованных граждан, связанных в единое сообщество посредством циркуляции печатного слова. Превращение народа в публику предполагало возникновение критического мышления, осознание каждым, благодаря просвещению, его естественных и гражданских прав и обязанностей, появление гражданской солидарности между людьми. Зарождение новых ценностей, в свою очередь, создавало условия для успешного развития российского общества⁵.

Понятия «общество», «публика» и «общественность» сквозь призму их отражения в практиках публичной коммуникации и общественной самостоятельности в России середины XIX — начала XX века получили освещение в работе О.Ю. Малиновой. По справедливому заключению Малиновой, в середине 1850-х годов общество (или публика) начинает пониматься в русской общественной мысли в двух смыслах: как активный агент и коллективный субъект, являющийся носителем формирующегося мнения, а также указывающий на среду, где формируется общественное мнение и соперничают различные взгляды. Малинова указывает на широкое распространение во второй половине XIX — начале XX века представления об обществе (общественности) как силе, противостоящей правительству (власти), а также на интерпретацию понятия «общество» как институциональной площадки для целевого коллективного общения⁶.

Авторы настоящей статьи пытаются рассмотреть понятия «общество», «гражданское общество» и «общественность» в исторических рамках периода 1903–1907 годов, т.е. кануна и времени Первой русской революции. Они видят свою задачу в том, чтобы установить, как менялось содержание данных понятий во время революции, какое новое содержание привнесла революция в представления современников об этих ключевых для российского обществоведения терминах, а также в чем заключалось развитие российской общественности в 1905–1907 годах.

Под обществом (или гражданским обществом), по нашему мнению, следует понимать социальный организм нового и новейшего времени, разграниченный с государством и так или иначе взаимодействующий с ним в рамках права и общественного мнения. В странах Западной Европы модель гражданского общества соответствовала эпохе перехода от традиционного (аграрного) общества к индустриальному. Основные черты общества в таком понимании впервые стали предметом анализа в XVII–XVIII веках в связи с идеей прогресса как универсальной тенденции в развитии человечества. В дальнейшем

¹ Ридель М. Общество, гражданское (Gesellschaft, bürgerliche) // Словарь основных исторических понятий: Избранные статьи: В 2 т. / пер. с нем. К. Левинсона; сост. Ю. Зарецкий, К. Левинсон, И. Ширле. М., 2014. Т. 2. С. 95.

² Розенталь И.С. И вот общественное мнение! Клубы в истории российской общественности. Конец XVIII — начало XX века. М., 2007. С. 5.

³ Туманова А.С. Общественные организации и русская публика в начале XX века. М., 2008. С. 23–25.

⁴ От общественного к публичному: Коллективная монография / науч. ред. О.В. Хархордин. СПб., 2011.

⁵ Капун В. Общество до общественности: «общество» и гражданское общество» в культуре российского просвещения // От общественного к публичному: Коллективная монография / науч. ред. О.В. Хархордин. СПб., 2011. С. 479–480.

⁶ Малинова О.Ю. Общество, публика, общественность в России середины XIX — начала XX века: Отражение в понятиях практик публичной коммуникации // «Понятия о России»: К исторической семантике имперского периода. Т. I. М., 2012. С. 455, 462.

общественно-политическая мысль концентрировала внимание на многообразии и подвижности основных составляющих общества — социальных страт, политических партий, общественности, элит, на сложности связей между обществом и государством, на специфике национального преломления общемировых закономерностей. При этом подразумевалось, что функционирование полноценного гражданского общества немислимо без правового государства.

В России события 1905–1907 годов явились переломными в ходе начавшегося ранее формирования гражданского общества. Первые предпосылки для этого стали складываться благодаря преобразованиям Петра I и Екатерины II. В условиях абсолютной монархии, сословности и привилегий под обществом понимали первоначально лишь верхушечную часть дворянства («образованное», «просвещенное», «лучшее» общество), в противоположность необразованному большинству населения, но уже А.С. Пушкин считал, что «хорошее общество» не обязательно дворянское, оно может быть «везде, где люди честные, умные, образованные».

Ускорили продвижение России к гражданскому обществу реформы Александра II. Освобождение от крепостного права многомиллионной массы крестьян, организация армии на принципах всеобщей воинской повинности, создание несословных судов, приспособление к нуждам местного самоуправления общественных земских и городских учреждений — все это явилось началом нового этапа модернизации страны. Следствием его стало в первую очередь капиталистическое развитие народного хозяйства, а также постепенное преодоление сословности и движение в направлении создания местных «ячеек» гражданского общества в виде пореформенных городских дум, земских собраний, обновленных университетов, печатных изданий и обществ частной инициативы.

Как на фактор, пробуждавший общественность, смотрели на либеральные реформы 1860–1870-х годов многие современники. По словам видного члена Центрального комитета кадетской партии А.В. Тырковой-Вильямс, коренные преобразования середины XIX века «выдвинули новые потребности, воспитывали новые характеры, требовали... личного почина, пробуждали общественные инстинкты и навыки... Накопилась политическая энергия, социальная отзывчивость, потребность высказываться, проводить свои мысли в жизнь, стремление приносить пользу родине, жить и общими, а не только узкими личными интересами, словом, все то, на чем держится общественность...»⁷.

Преобразование различных сегментов действительности в пореформенный период проходило неравномерно, в наименьшей степени оно коснулось государственной системы. Необходимость ее обновления сознавали отдельные представители правящей элиты. Так, военному министру (до 1881 г.) Д.А. Милютину было ясно, что «все наше государство требует коренной реформы, снизу доверху»,

«все отжило свой век...»⁸. Торможение модернизации на этом направлении не могло не сказаться на темпах и характере трансформации общества. С другой стороны, оно обострило противостояние общества и власти. До 1917 года новое классовое образование еще сочеталось с сохраняющимся, хотя и идущим к упадку, сословным делением общества, в том числе делением на лиц податного и неподатного состояния. Отсутствовало, таким образом, правовое равенство, а институт подданства с приоритетом власти перед личностью в правах и обязанностях еще не уступил место институту гражданства. Как «бессмысленные мечтания» отрицалась на протяжении царствования Александра III и Николая II (до 1905 г.) возможность введения в центральную власть представительного начала в какой бы то ни было форме. Общественное мнение традиционно игнорировалось.

К концу XIX века утвердилось представление об «общественности» — социально активной части общества, включающей в себя прежде всего интеллигенцию, которая перестала быть по преимуществу дворянской. Рубежный этап в развитии общественного самосознания наметился в начале 1890-х годов, когда общественность пришла на помощь власти в деле борьбы с голодом 1891–1892 годов, а та, напуганная размахом принявшего грозные размеры неурожая, временно дала ей возможность работать. В организацию помощи голодающим крестьянам включились деятели местного самоуправления и добровольных обществ, прежде всего Вольного экономического общества. Помощь голодающим приобрела характер общественного движения.

Участвуя в преодолении последствий голода, формирующаяся общественность обратила внимание на его глубинные причины, включилась в обсуждение социальных и политических проблем. Она высказала заинтересованность в свободном развитии общественной самодеятельности, увидев в этом залог для процветания страны. По словам либерала В.А. Маклакова, «в 1891 году на сцену впервые выступила «общественность» в ее противопоставлении власти»⁹. Подтвердила это умозаключение и А.В. Тыркова, заметившая, что после 1891 года власть и общественность «стали сотрудничать», и, хотя «продолжалось это недолго, года полтора», «толчок был уже дан... Общественное настроение превращалось в общественное движение, которое скоро должно было разрастись в то освободительное движение с большой буквы, которое подготовило революцию 1905 года»¹⁰.

На рубеже XIX–XX веков началась политическая дифференциация общественности, в 1905–1906 годах она привела к партийному размежеванию. Интенсивно росло число периодических изданий и самодеятельных ассоциаций разного назначения, служивших одновременно центрами, где складывалось и откуда распространялось общественное мнение (помимо церкви и очагов «молвы»). Так, к концу 1890-х годов существенно возросло число

⁷ Тыркова-Вильямс А. Воспоминания. То, чего больше не будет. М., 1998. С. 240.

⁸ Милютин Д.А. Дневник: в 4 т. М., 1950. Т. 3. С. 139–140.

⁹ Маклаков В.А. Власть и общественность на закате старой России. Париж, 1928. Ч. 1. С. 127.

¹⁰ Тыркова-Вильямс А. Указ. соч. С. 239.

добровольных обществ по сравнению с началом 1880-х и 1890-х годов. Число обществ народного образования увеличилось десятикратно: в начале 1890-х их было около двадцати, к 1898 году — 193; численность медицинских обществ увеличилась к 1896 году по сравнению с началом 1880-х в три раза: с 40 до 120, причем они объединяли уже более половины представителей врачебного сословия; количество научных обществ увеличилось с 1890 года к 1904 году почти в два раза: с 73 до 130 и т.д. Под влиянием борьбы с голодом резко возросло число обществ сельского хозяйства, к началу XX века их насчитывалось уже более двухсот¹¹.

Расширялась среда восприятия идей, ориентировавших общественность как в радикальных устремлениях, так и в поисках взаимопонимания с правительством (кружок «Беседа» в 1899 г. ставил своей целью «пробуждение общественного мнения, столь в России слабого и искусственно подавленного, чтобы оно было более авторитетным для Петербурга»).

Исключительная роль в формировании общественности и подготовке Первой русской революции принадлежала съездам земских и городских деятелей 1904–1905 годов. Программа насущных политических реформ, включавшая пожелания установления представительного строя и введения гражданских свобод, была публично заявлена либеральной общественностью на земском съезде в ноябре 1904 года. По словам председателя Комитета министров С.Ю. Витте, земский съезд 1904 года объединил своих участников под лозунгом «водворения конституции»: «...тогда все образованные и... интеллигентные люди, за самыми малыми исключениями, требовали переворота, т.е. объявили войну бюрократии, а когда их спрашивали, что они подразумевают под бюрократией, то отвечали: неограниченную верховную власть»¹². На сложность положения губернской власти во взаимоотношениях с земской и городской общественностью, выдвигавшей конституционные требования, в ноябре 1904 года указывал министру внутренних дел П.Д. Святополку-Мирскому саратовский губернатор П.А. Столыпин: «...такие настроения не опасны, если впереди планируются крупные реформы, в противном случае они становятся ядром недовольных, группируют их в сплоченные организации и грозят немалыми осложнениями»¹³.

Большое идейное влияние на формирование общественности оказали съезды легальных организаций 1903–1904 годов (врачей, учителей, естествоиспытателей и др.), собиравшие на свои заседания представителей своих профессий и способствовавшие постановке ими вопросов о необходимости политических (введение конституции и прав личности) и социальных реформ. О ключевой роли интеллигентских съездов в подготовке Первой русской революции

свидетельствовали информированные представители власти. Так, по словам сановника центрального аппарата МВД В.И. Гурко, именно земские, городские и различные профессиональные съезды, собравшиеся в обеих столицах в 1904 году, положили начало общественному подъему 1905 года. Указывал Гурко и на то обстоятельство, что почти все наиболее выдающиеся члены тех многочисленных и разнообразных общественных съездов стали непререкаемыми вождями и лидерами Первой Государственной думы¹⁴.

Политическое воспитание общественности было осуществлено также в рамках прошедшей осенью 1904 года банкетной кампании. «Первым открытым выступлением широким фронтом, бодрым и решительным, встретившим со стороны власти бессильное колебание, — явное нежелание допустить банкеты и неспособность воспрепятствовать их устройству», — признал юбилей сорокалетия судебных уставов судебный деятель и журналист И.В. Гессен¹⁵. По словам писательницы А.В. Тырковой, «организовывавшиеся при поддержке «Союза освобождения» писательские банкеты явились для их участников «приготовительным классом для будущей политической и общественной деятельности», а для правительства — «одним из способов пополнять, проверять списки неблагонадежных»¹⁶.

Весной 1905 года наступил этап политической самоорганизации российской общественности. Он был связан со сплочением интеллигентских организаций в союзы по профессиям и созданием в мае 1905 года Союза союзов. В профессионально-политические союзы объединились адвокаты, инженеры, врачи, профессора, писатели, учителя и др. Эти интеллигентские объединения стали высказывать властям свои пожелания, тесно связанные с тактикой и стратегией «Союза освобождения». По словам члена Союза адвокатов В.А. Маклакова, адвокатский и другие союзы объединяли самых видных членов профессий и создавались ради «принятия и опубликования... политических резолюций»; с их созданием «вся интеллигенция получила легальную возможность политически организовываться». В числе заявленных требований были созыв Учредительного собрания, «четырёххвостка», а нередко и переход земли к трудящимся¹⁷. Председатель редакционного комитета газеты «Право» И.В. Гессен также свидетельствовал, что союзы адвокатов, врачей, инженеров, профессоров, учителей и др. «меньше всего думали о защите профессиональных интересов и выливались в яркие политические организации». Однако возбудить процессы против интеллигентских союзов правительству не удалось. В ответ на привлечение отдельных членов союзов к судебной ответственности за образование противозаконного сообщества со стороны остальных членов сыпались заявления прокурорам о

¹¹ Степанский А.Д. Самодержавие и общественные организации России на рубеже XIX–XX веков. М., 1980. С. 28; Он же. Общественные организации в России на рубеже XIX–XX веков. М., 1982. С. 5–6.

¹² Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. В 12 т. Т. 2. Рукописные заметки. СПб., 2003. С. 109.

¹³ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 102.00. Д. 1250. Т. 2. 1904. Л. 21–22.

¹⁴ Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 501–502, 574.

¹⁵ Гессен И.В. В двух веках. Жизненный отчет // Архив русской революции. В 22 т. Т. XXII. М., 1993. С. 186.

¹⁶ Тыркова А.В. Указ. соч. С. 249.

¹⁷ Маклаков В.А. Указ. соч. С. 365–366.

принадлежности к союзам, и власть пасовала перед необходимостью посадить на скамью подсудимых десятки тысяч людей¹⁸.

Высшая точка общественного подъема в 1905 году наступила после издания 17 октября манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка», декларирующего надделение населения страны гражданскими правами и созыв Государственной думы с правом законодательной инициативы. Несмотря на то что либеральное общество сознавало, что соответствующие Манифесту новые юридические нормы еще предстояло создать, оно оценило Манифест как свою безусловную победу. Как вспоминал В.А. Маклаков, на проходившем тогда учредительном съезде кадетской партии появление Манифеста вызвало ликование: «Война была выиграна; враг поднимал белый флаг. М.П. Щепкин растроганным голосом говорил речь на тему: ныне отпускаешь. М.Л. Мандельштам просил никогда не забывать рабочему классу того, что это он своей забастовкой добыл Манифест. С.А. Котляревский предлагал собранию поклониться, что завоеванной конституции мы назад не отдадим»¹⁹. По воспоминаниям другого учредителя кадетской партии, А.А. Кизеветтера, после издания Манифеста 17 октября граждане «с неудержимым пылом предались митингованию и делали это, ни о каких правилах не думая... Университетские аудитории были захвачены всевозможными организациями, в один и тот же вечер там шли одновременно в разных местах митинги разных политических партий, железнодорожных служащих, часовщиков, чиновников, зубных врачей, воспитанников среднеучебных заведений и проч. и проч.»²⁰. А.В. Тыркова также свидетельствует, что на собраниях в начале 1906 года «говорили очень свободно, вплоть до прямых и безнаказанных призывов к вооруженному восстанию». «После 17 октября 1905 года открылись шлюзы, — вспоминала она. — Наконец можно говорить о чем угодно... без опаски, без оглядки. И у тех, кто говорил, и у тех, кто слушал, голова пошла кругом. Досыта и наговорились, и наслушались»²¹.

Манифест 17 октября стал точкой отсчета для оформления политического общества. Оно зародилось в России в результате учреждения политических партий. О влиянии на формирование общественности зарегистрированных партий писал В.А. Маклаков: «...до введения конституции... могли существовать только подпольные, нелегальные партии; их лидеры обыкновенно в России и не жили. Своих членов они не ставили на избрание населения. У них были другие «средства борьбы», а не избирательный бюллетень: забастовки, бойкот, обструкция, даже террор». После 17 октября стала возможна «открытая идейная борьба»: «После введения конституции, а вместе с нею и организации «выборов», сила политических партий в

России... стала измеряться доверием, которое они населению... внушали»²².

Однако в начавшемся «бурном водовороте страстей» проявился и социальный раскол, который далее углублялся, и над его обострением ревностно работали агитаторы социалистических партий. Так, в октябре 1905 года на митинге «Союза типографских рабочих» была принята резолюция, в которой последние от лица «представителей труда» заявили о своем «полном антагонизме с либеральной буржуазией» ввиду «выяснившейся роли городских и земских деятелей, а также представителей других либеральных элементов общества в освободительном движении»²³. Л.А. Тихомиров, ссылаясь на молву, сообщил в своем дневнике 20 октября, что «у ломовиков образовался союз, человек тысяч десять, для расправ с революционерами... Ну, если революционеры сумеют охранить порядок, то, конечно, можно ручаться, что они захватят власть, — пророчески указывал Тихомиров, — ... конечно, не «ломовики» им помешают. Это вполне «черная сотня». Впрочем, вероятно, если ее покорить, то она к ним же пристанет»²⁴. Двумя днями ранее, 18 октября, Тихомиров записал: «Одно ясно: идет взаимный мордобой по всем пунктам»²⁵.

Рассматривая воздействие событий 1905–1907 годов на общество, либеральные деятели настаивали на предпочтительности эволюционного развития. В то же время они признавали, что «народные перевороты», как писал В.О. Ключевский, «лучшая, хотя и тяжелая школа», так как «во времена и тотчас после общественных потрясений» их участники (с обеих сторон конфликта) «невольно задумываются и начинают думать, что они доселе видели далеко не все. Это и есть начало политического размышления»²⁶. Прежде всего, обнаружилась иллюзорность убеждения консервативных и правящих кругов в незыблемости патриархального склада отношений высших и низших классов, ввиду чего в России якобы нет, например, рабочего вопроса в западноевропейском понимании и необходимости государственного регулирования отношений между трудом и капиталом. Содержание разработанных в 1905–1906 годах и частично реализованных до 1914 года программ законодательства по рабочему, аграрному и другим вопросам означало, что в политике по отношению к обществу происходил определенный сдвиг.

Очевидным стало также, что потребность в объединении пробудилась уже не только в среде интеллигенции. Начиная с 1905 года возникали «явочным порядком» многочисленные организации, объединявшие рабочих, служащих, крестьян. Преимущественно локальные, они стремились к координации действий, к созданию региональных и всероссийских союзов. Однако многие из них не вписались в рамки изданных в 1906 году «временных правил» и не добились официальной легализации, так же как и преобладающее

¹⁸ Гессен И.В. В двух веках. Жизненный отчет. М., 2003. С. 196–197.

¹⁹ Маклаков В.А. Из воспоминаний. Уроки жизни. М., 2011. С. 313.

²⁰ Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий. Воспоминания, 1881–1914. М., 1997. С. 275.

²¹ Тыркова-Вильямс А. Указ. соч. С. 388, 390.

²² Маклаков В.А. Указ. соч. С. 309–310.

²³ Кизеветтер А.А. Указ. соч. С. 275.

²⁴ Дневник Л.А. Тихомирова. 1905–1907 гг. М., 1915. С. 140–141.

²⁵ Там же. С. 138.

²⁶ Ключевский В.О. Соч. в 9 т. М., 1988. Т. III. С. 63.

число политических партий, образовавшихся накануне и в период революции. Отказ в регистрации либерально-центристской Партии народной свободы, выступавшей за преобразование самодержавия в конституционный правовой строй, мотивировался указанием на «неопределенность цели ее деятельности». Партии мирного обновления во главе с умеренными либералами графом П. Гейденем, Н. Львовым и М. Стаховичем было отказано в регистрации на том основании, что «преследуемые ею цели угрожают общественному спокойствию». Между тем это была партия, переговоры о сотрудничестве с которой вел П.А. Столыпин и в которой правительство признавало «общественных деятелей», положивших в основу своей деятельности «закономерное проведение возмездных правительством реформ»²⁷.

Современникам, причем разных убеждений, достигнутый в результате революции уровень консолидированности российского общества обоснованно представлялся совершенно недостаточным. У большинства населения («средних людей»), писала Е.Д. Кускова, все еще нет никакой сплоченности, отсутствуют формы жизни, требующие коллективного мнения и совместного действия; общество остается распыленным²⁸. Указывая в июне 1907 года на царившее в обществе равнодушие по поводу роспуска Государственной думы второго созыва, А.С. Суворин замечал: «Само общество, к сожалению, сонно и не деятельно, а оппозиционный элемент многочислен и деятелен»²⁹. О том же писал Ключевский: сохраняется, отмечал он в 1911 году, «рыхлость общества и непривычка к дружной деятельности плотными крупными союзами... Личный интерес господствует над общественным», это «quasi-общество» в ряду других «суррогатов, подостей, пародий» жизни России; «у нас нет ничего настоящего»³⁰. На отсутствие по-прежнему в стране необходимых условий для «широкого потока русской самодетельности», в том числе через развитие общественных организаций, указывал А.И. Коновалов³¹.

На ломку в ходе революции существующего общества и государства или по крайней мере отдельных их структур рассчитывали леворадикальные политические силы. Это выразилось, в частности, в отношении к создаваемым снизу на местах Советам, комитетам, «республикам». С точки зрения В.И. Ленина, Советы своим происхождением, тем, что они возникли «вне всяких законов и норм», превосходили любые конституционные представительные органы, они явились «продуктом самобытного народного творчества» и зачаточными органами новой власти, несмотря на «стихийность, неоформленность, расплывчатость в составе и функционировании»³². Свою оценку Советов Ленин противопоставил факту победы кадетов на выборах в 1-ю Государственную думу в 1906 году.

²⁷ Гессен И.В. Указ. соч. С. 236.

²⁸ Современник. 1912. № 5. С. 266–268.

²⁹ Дневник Алексея Сергеевича Суворина. М., 2000. С. 487.

³⁰ Ключевский В.О. Указ. соч. М., 1990. Т. IX. С. 360–361.

³¹ Государственная дума. Четвертый созыв. Стенографические отчеты. Сессия 1. Ч. 1. СПб., 1913. Стб. 659–660.

³² Ленин В.И. ПСС. В 55 т. Т. 12. С. 317.

Либеральным партиям такая оценка сравнительно небольшого числа недолговечных учреждений, возникших стихийно и представлявших только низшие слои населения, как и сама идея революционного творчества масс, осталась чуждой. Они ориентировались не на «углубление» революции, а на конституционные преобразования на легитимной основе Манифеста 17 октября. Имелось в виду, наряду с продолжением реформирования центральной власти, обеспечение «самоопределения общественных единиц — общин, городов, профессий». Фактически оспаривая мысль Ленина, московский городской голова В.М. Голицын, ушедший в отставку ввиду октябрьских событий 1905 года, утверждал, что «в смутное время народное творчество малопродуктивно, оно словно замирает среди событий и волнений, которые поглощают общественное мнение, возбуждают страсти и двигают людей на напряженную работу рук»³³. Переход к «бессловному», то есть гражданскому обществу, основанному на принципе личной свободы, мыслился (правда, не всеми сторонниками либерального переустройства России) через всеобщее избирательное право.

Таким образом, Первая русская революция стала важным этапом для трансформации российского общества из сословного в гражданское. Революция способствовала воспитанию общественности в духе либерально-демократических идей и объединению вокруг них земского «третьего элемента», деятелей городских самоуправлений и неземской интеллигенции. Она стала временем становления политического общества и дифференциации общественности на сторонников «старого порядка», конституционной реформы, а также социальной революции. Революция показала, что отсутствие доверия самодержавия к обществу и неготовность осуществлять его умеренные требования представляли угрозу для исторической власти. События 1905–1907 годов указали также на недостаточную консолидацию общественности вокруг конструктивных идей эволюционного развития, на ее увлеченность критическими настроениями. В этом смысле 1905 год стал прологом для 1917-го.

Литература

1. Гессен И.В. В двух веках. Жизненный отчет // Архив русской революции. В 22 т. Т. XXII. М., 1993.
2. Дневник Владимира Михайловича Голицына // ОР РГБ. Ф. 75. Т. 30.
3. Гросул В.Я. Русское общество XVIII–XIX веков. Традиции и новации. М., 2003.
4. Гросул В.Я. Модели общественного переустройства России. XX век. М., 2004.
5. Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000.
6. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX века): В 2 т. СПб., 1999.
7. Общественная мысль России XVIII — начала XX века. Энциклопедия. М., 2005.
8. Иванова Н.А., Желтова В.П. Сословное общество Российской империи. М., 2009.
9. От общественного к публичному: Коллективная монография / науч. ред. О.В. Хархордин. СПб., 2011.
10. Очерки русской культуры. Конец XIX — начало XX века. Т. 2. Власть. Общество. Культура. М., 2011.

³³ ОР РГБ. Ф. 75. Т. 30. Л. 444, 492 об.

11. Ридель М. Общество, гражданское (Gesellschaft, bürgerliche) // Словарь основных исторических понятий: Избранные статьи в 2 т. Т. 2 / пер. с нем. К. Левинсона; сост. Ю. Зарецкий, К. Левинсон, И. Ширле. М., 2014.
12. Розенталь И.С. И вот общественное мнение! Клубы в истории российской общественности. Конец XVIII — начало XX века. М., 2007. С. 5.
13. Российский либерализм середины XVIII — начала XX века. Энциклопедия. М., 2010.
14. Степанский А.Д. Общественные организации в России на рубеже XIX–XX веков. М., 1982.
15. Туманова А.С. Общественные организации и русская публика в начале XX века. М., 2008. С. 23–25.
16. Тыркова-Вильямс А. То, чего больше не будет. М., 1998.
17. Самоорганизация российской общественности в последней трети XVIII — начале XX века / под ред. А.С. Тумановой. М., 2011.

ПРОБЛЕМАТИКА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОДЕРЖАНИИ УЧЕБНЫХ ДИСЦИПЛИН ОБЩЕСТВЕННО-ФИЛОСОФСКОГО ЦИКЛА МОСКОВСКОГО ГОРОДСКОГО НАРОДНОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМ. А.Л. ШАНЯВСКОГО (1908–1917)

*Аронов Дмитрий Владимирович,
заведующий кафедрой «Теория и история государства и права»
Приокского государственного университета
aronovdv@mail.ru*

*Бардин Павел Викторович,
аспирант кафедры «Теория и история государства и права»
Приокского государственного университета
kalugin.p@bk.ru*

*Коновалова Марина Анатольевна,
ассистент кафедры «Теория и история государства и права»
Приокского государственного университета
marinysik-c@yandex.ru*

В статье проводится анализ содержания учебных программ дисциплин, преподаваемых в Московском городском народном университете им. А.Л. Шанявского в рамках общественно-философского цикла и отражающих проблематику гражданского общества. Полученные результаты показывают, что университет последовательно включал соответствующие темы в преподаваемые слушателям учебные дисциплины, формируя членов общества с активной гражданской и политической позицией.

***Ключевые слова:** проблематика гражданского общества в высшем образовании дореволюционной России, открытые университеты, российский либерализм, либеральная профессура.*

Problematics of the Civil Society in the Content of Academic Disciplines of the Public Philosophy Cycle of A.L. Shanyavsky Moscow City Public University (1908–1917)

*Aronov Dmitriy V.,
Head of the State and Law Theory and History Department
at the Oka Region State University*

*Bardin Pavel V.,
Postgraduate Student of the State and Law Theory
and History Department at the Oka Region State University*

*Konvalova Marina A.,
Assistant to the State and Law Theory and History Department
at the Oka Region State University*

In article the analysis of the contents of the training programs of the disciplines taught at the Moscow city public university of A.L. Shanyavsky within a public and philosophical cycle and reflecting a perspective of civil society is carried out. The received

results show that the university consistently included the corresponding plots in the subject matters taught to listeners, forming members of society with an active civic and political position.

Key words: *a perspective of civil society in the higher education of pre-revolutionary Russia, open universities, the Russian liberalism, liberal professorate.*

Одной из неотъемлемых сторон развития и укрупнения в социуме идеи гражданского общества и сопутствующих ему общественных институтов выступает необходимость наличия реально работающего механизма трансляции и ретрансляции соответствующей совокупности идеологием как в межстратовом, так и в межпоколенческом социальном пространстве. Подобная схема, естественно, является во многом секретом Полишинеля и приложима фактически к любой идеологии. Достаточно вспомнить ранее широко известные слова В.И. Ленина из работы «Что делать?» о том, что «мы сказали, что социал-демократического сознания у рабочих и не могло быть. Оно могло быть принесено только извне. История всех стран свидетельствует, что исключительно своими собственными силами рабочий класс в состоянии выработать лишь сознание тред-юнионистское, т.е. убеждение в необходимости объединиться в союзы, вести борьбу с хозяевами, добиваться от правительства издания тех или иных необходимых для рабочих законов и т.п. Учение же социализма выросло из тех философских, исторических, экономических теорий, которые разрабатывались образованными представителями имущих классов, интеллигенцией»¹.

Во многом эта закономерность присуща и иным, достаточно сложным идеологемам, которые, помимо всего прочего, в процессе подобной трансформации от авторов, принадлежащих к социальным группам, профессионально занимающимся сложным умственным трудом, так сказать, к ее потребителям, которые, как было принято говорить, овладевают массами, они распадаются на общеупотребительную версию и высокофундированный и теоретически отшлифованный символ веры. Последний доступен лишь элите и, как показывает практика, имеет тенденцию, что называется, отрываться от жизни. Однако все эти перипетии идеологии не освобождают ее от необходимости самовоспроизводиться в том или ином варианте, особенно в условиях противодействия со стороны идеологии официальной, подкрепленной, как правило, принудительной силой государства.

Во многом подобная ситуация вполне соответствует тому положению, которое сложилось вокруг идеи гражданского общества в России. В одной из наших ранних статей мы уже писали о том, что В.В. Востриковой был сделан вполне справедливый вывод о том, что собственно понятие «гражданское общество» не было предметом, на который был направлен исследовательский интерес отечественной либеральной научной мысли². Она также отметила,

что «попытки реконструкции представлений отечественных либеральных идеологов о гражданском обществе сопряжены с определенными трудностями. Во-первых, хотя в либеральной модели общественного переустройства гражданское общество и правовое государство и были имманентно предполагаемыми друг друга составляющими, но все же акцент и в теории, и в программатике делался на «государстве как решающем инструменте социально-политических преобразований». Наибольший вклад в разработку теории гражданского общества внесли В.М. и С.И. Гессен, Б.А. Кистяковский, М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов, П.И. Новгородцев, Г.Ф. Шершеневич. Однако и в их трудах термин «гражданское общество» употребляется достаточно редко, как правило, используется термин «общество», в связи с чем при исследовании взглядов российских либералов на гражданское общество особое значение имеет контекст, в котором употреблялось понятие «общество»³.

Соответственно, можно прийти к выводу о том, что общественный институт, понимаемый на современном уровне развития науки в качестве гражданского общества, может быть смоделирован путем комплексного исследования теоретического наследия виднейших представителей российской либеральной политико-правовой мысли, партийной и парламентской практики российского либерализма, материалов его законотворческой (в том числе и в сфере подготовки проектов конституции) деятельности⁴.

При анализе же способов ретрансляции социуму неких концептов, совокупность которых мы сегодня традиционно называем идеей гражданского общества, как показывает практика расширения исследовательского поля современной исторической и историко-правовой науки, существует возможность привлечения нового типа источников, раскрывающих способы донесения конкретной идеологием до адресной социальной группы. Традиционно к такому относятся многообразные виды политической деятельности, прежде всего агитационно-пропагандистского характера, парламентская работа, политическая практика внутрипартийной работы, а также мобилизация новых сторонников. В настоящей же статье речь пойдет о том, что, будучи весьма ограниченной в возможности распространения своих политических установок, либеральная составляющая российского политического поля самим положением вещей обращалась к использованию всякой возможности для привнесения в общество своих базовых ценностных установок.

Как выяснилось в ходе проведенного нами исследования, проблематика гражданского общества весьма широко была представлена в учебных программах

¹ Ленин В.И. Что делать? // Совет по воссозданию РСДРП — Воссоздание партии ленинского типа в России [Электронный ресурс] // URL: <https://k0rsdrp.wordpress.com/2012/01/11/words6>.

² Вострикова В.В. Гражданское общество в теории нового российского либерализма (конец XIX — начало XX в.) // Сергей Андреевич Муромцев — председатель Первой Государственной думы: политик, ученый, педагог. Сборник научных статей. Орел, 2010. С. 70–80.

³ Там же. С. 70.

⁴ Аронов Д.В. Гражданское общество в либеральной теории и политико-правовой практике российского либерализма конца XIX — начала XX века: методологические проблемы изучения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2011. № 3.

дисциплин, которые читались слушателям открытого университета имени А.А. Шанявского. Казалось бы, в этом нет ничего необычного, однако необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что некая политическая агитация в процессе преподавания была не просто запрещена соответствующими нормативно-правовыми документами, что, впрочем, вполне логично, но и отрицалась самими носителями либеральной идеологии. Это происходило отнюдь не в силу опасения репрессий, а в силу нарушения нормативного запрета или иных сходных обстоятельств, имманентно присущих этой части интеллектуальной российской элиты принципов, среди которых было четкое разделение социальной роли педагога, учителя и воспитателя юношества и носителя определенных политических взглядов. Примером подобного рода может быть дело 1908 года, хранящееся в ЦГАМ, под заголовком «Конфиденциальное предложение Министерства об отобрании расписок от Муромцева, Шершеневича, Кокошкина, Котляревского и Новгородцева, как лиц замешанных по т.н. «выборгскому делу»⁵ и о засвидетельствовании ими неучастия в противоправительственных партиях. Не вдаваясь в детали обстоятельств этой попытки реализации репрессивной политики власти в отношении либеральной профессуры, рассмотренной в ряде ранее опубликованных нами статей⁶, отметим лишь одно непосредственно имеющее отношение к рассматриваемому в настоящей статье сюжету обстоятельство. Последнее заключается в том, что практически во всех объяснениях лиц, попавших под данную акцию Министерства народного просвещения⁷, отмечается такая составляющая их научной и педагогической деятельности, как категорическое неприятие самой возможности совмещения педагогической и политической деятельности.

Примером может служить ответ С.А. Муромцева в той части, где он признает как императивное требование сохранять чистоту кафедры, научной и педагогической работы от каких-либо политических пристрастий. «В своей академической деятельности, — подчеркивал он в своем ответе, — полагаю обязанностью профессора передавать предмет с полной научной объективностью, не оскорбляя достоинства кафедры внесением каких-либо тенденций, в чем и заключается подобающее профессору исполнение принятой присяги и соблюдение верности

служебному долгу»⁸. Близкие по смыслу фрагменты мы можем встретить и в других материалах этого дела.

Так нет ли противоречия между заявленным в статье тезисом о возможности использования в качестве свидетельства распространения концепции гражданского общества учебных программ открытого университета, заслуженно снискавшего себе славу одного из наиболее либеральных учебных заведений, и указанным выше мнением об имманентном неприятии либеральной профессурой привнесения политики в преподавание? Полагаем, что ответ в данном случае можно дать отрицательный. Дело в том, что, как мы полагаем, есть принципиальная разница между содержанием учебного материала и его подачей уже непосредственно в студенческой аудитории. Разница примерна та же, которая существует между политической публицистикой и академической научной статьей, достаточно четко уловима и позволяет использовать этот вид источника для изучения заявленной проблематики.

Словенно, в ходе исследования было рассмотрено 28 программ учебных дисциплин общественно-философского цикла, в который полностью включались дисциплины юридического блока. В подавляющем большинстве из них, как представляется, за исключением высокоформализованных (логика, гражданский процесс, римское право и т.п.)⁹, представляется возможным выделить смысловые блоки, которые в той или иной степени связаны с характеристикой базовых составляющих гражданского общества. Так, в дисциплине «Политическая экономия» (преподаватели А.А. Мануилов, В.Я. Железнов¹⁰) встречаем раздел, посвященный фабричному законодательству, рассматриваемому в контексте вызвавших его причин, деятельности профессиональных союзов как посредников между рабочим и предпринимателем. Ставится и такой важный для данной сферы деятельности вопрос, как образование прибыли и ее перераспределение и в промышленности, и в сельском хозяйстве. В списке рекомендованной литературы присутствует ряд работ К. Маркса, в том числе и легендарный, вновь популярный сегодня «Капитал», комментарии к его учению о стоимости, трудовой теории ценностей и т.п.¹¹ Был рекомендован ряд работ по профсоюзному строительству¹², где авторы писали о том, что «в современном

⁵ Конфиденциальное предложение Министерства об отобрании расписок от Муромцева, Шершеневича, Кокошкина, Котляревского и Новгородцева, как лиц замешанных по т.н. «выборгскому делу» и о засвидетельствовании ими неучастия в противоправительственных партиях // ЦГАМ. Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 6436.

⁶ См., напр.: Аронов Д.В., Бардин П.В. Нам умных не надобно, нам верные нужны: «Конфиденциальное предложение Министерства об отобрании расписок от Муромцева, Шершеневича, Кокошкина, Котляревского и Новгородцева, как лиц замешанных по т.н. «выборгскому делу» и о засвидетельствовании ими неучастия в противоправительственных партиях» // История государства и права. 2015. № 21. С. 27–32 и др.

⁷ Профессоров С.А. Муромцева и Г.Ф. Шершеневича, приватдоцентов Ф.Ф. Кокошкина, С.А. Котляревского и П.И. Новгородцева. — *Прим. авт.*

⁸ Конфиденциальное предложение Министерства об отобрании расписок... // ЦГАМ. Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 6436. Л. 8.

⁹ Московский городской народный университет имени А.А. Шанявского. Исторический очерк. Слушатели университета. Общество взаимопомощи слушателей. Учебные планы и программы лекций. М., 1914. С. 129–184.

¹⁰ Информацию о преподавателях университета здесь и далее см., помимо отдельных изданий, в специальной работе, посвященной истории учебного заведения, «Начинание на благо и возрождение России. Создание Университета им. А.А. Шанявского»: сб. док. / сост.: И.И. Глебова, А.В. Крушельницкий, А.Д. Степанский. М.: РГГУ, 2004. С. 268–349.

¹¹ Московский городской народный университет имени А.А. Шанявского. Исторический очерк. Слушатели университета. Общество взаимопомощи слушателей. Учебные планы и программы лекций. М., 1914. С. 130–131.

¹² См.: Вебб С.Д., Вебб Б. Теория и практика английского труд-юнионизма (Industrial Democracy). Т. I–II. / пер. с

англо-саксонском мире тред-юнионы являются демократиями, то есть их внутреннее устройство основано на принципе «управления народом через народ и для народа»¹³ и непосредственно связано с социальной жизнью общества¹⁴. В курсе «История политической экономии» (преподаватель Н.Н. Шапошников), в разделе, посвященном современному этапу развития теоретической мысли, предполагалось рассмотрение как социально-этических направлений, так и новейших течений в социализме. Базовыми учебными пособиями были работы известных ученых, в том числе либерального направления, А.И. Чупрова и Туган-Барановского.

Взаимосвязь состояния современной торговли с положением различных классов и социальных групп, связь между организациями потребителей и производителей, установление нормы рабочего времени и величины рабочего дня, связь между тарифными соглашениями и деятельностью профсоюзов изучались в курсе «Экономика торговли и промышленности» (преподаватель Н.А. Каблуков).

На основе знаний, полученных при изучении блока экономических дисциплин, слушатель имел возможность перейти (или делать это параллельно) к темам института гражданского общества, которые нашли свое отражение в блоке дисциплин юридического направления. В базовом для юриспруденции курсе «Общая теория права» (преподаватель В.М. Хвостов) рассматривались такие вопросы, как взаимосвязь теории права с «наукой об обществе и наукой о поведении». Государство рассматривалось как один из видов общественных союзов, а элементами теории права были вопросы о ценности жизни, долге, свободе воли, различные средства, применяемые для реализации нравственного идеала. Естественно, присутствовала здесь и классификация субъективных прав.

В курсе уголовного права, читавшегося классиком уголовной науки в России М.Н. Гернетом, преступление рассматривалось как социальное явление, имеющее в своей основе целый комплекс причин — физических, антропологических, возрастных, половых, расовых, социальных и т.п. Здесь же следует упомянуть и об отдельном рассмотрении религиозных преступлений, их месте в системе уголовной преступности, об исследовании данного явления в сравнении с другими странами. Не обошел автор курса и политические преступления, в контексте их истории, классификации и толкования в российском законодательстве. Практические занятия дополняли этот аспект разработкой рефератов по социологии в связи с проблематикой уголовного права.

В рамках дисциплины «Уголовный процесс» (преподаватель Н.Н. Полянский) первый раздел начинался

англ. В. Ильина. СПб.: Книжный магазин и Контора изданий О.Н. Поповой, 1900. 366 с.

¹³ Вебб С., Вебб Б. Указ. соч. // История профсоюзов / Библиотека Фонда КЛИО [Электронный ресурс] // URL: <http://www.istprof.atlabs.ru/1513.html/> Дата обращения 30.12.2015.

¹⁴ См.: Ягцов Карл Родбертус. Сочинения. К освещению социального вопроса. Социальные письма к фон-Кирхману. Письмо второе и третье / пер. с нем. проф. М.Н. Соболева. СПб.: Изд. Глаголева Н., 1907. Вып. I. 302 с.

с рассмотрения основных начал деятельности суда в правовом государстве, вопросов отделения судебной власти от законодательной и административной, обеспечения равенства всех перед правосудием, установления гарантий личной свободы, начал состязательности в уголовном процессе. Все это основывалось на опыте Великобритании, что было вполне понятно в условиях постреволюционной политики правительства в сфере образования¹⁵. В рамках гражданского процесса (преподаватель Н.В. Михайлов) изучался, в частности, такой вопрос, как внесудебная охрана гражданских прав индивида.

Специфический подход мы видим в методике построения структуры и содержания дисциплины «История политических и правовых учений» (преподаватель Б.П. Вышеславцев), которая, как указывалось в разделе «Задачи курса», была основана на системе идеалистической этики, в том числе в контексте борьбы этого направления с утилитаризмом, материализмом, натурализмом и т.п. Базовыми учебными пособиями для дисциплины выступали «История политических учений» П.И. Новгородцева и фундаментальный пятитомный труд основателя российского либерализма Б.Н. Чичерина «История политических учений».

В совокупности учебных дисциплин исторического блока, таких как «История русского государственного права» (преподаватель Б.И. Сыромятников), «Общий курс Средних веков» (преподаватель Д.Н. Егоров), «Экономическая история Средних веков» (преподаватель Д.М. Петрушевский), «История Франции XVIII и XIX веков» (преподаватель С.Ф. Фортунатов) «История России в первой половине XIX столетия» (преподаватель А.А. Кизеветтер), предметом исследования выступает общественная деятельность. Значительное место в них уделялось рассмотрению возникновения сословий в российском и западноевропейском обществе в контексте обретения ими корпоративных, а впоследствии политических и личных прав и свобод в ходе взаимодействия с государственной властью. Отдельные аспекты проявления элементов гражданского общества через такую форму общественной активности, как литература, можно отметить и в содержании этого блока. Так, в курсе русской литературы середины XIX века (преподаватель П.Н. Сакулин) были такие разделы, как «Нигилизм», «Эстетика и критика шестидесятников», «Новые общественные идеалы», взаимосвязь изменений в социуме с трансформацией литературных направлений¹⁶.

Однако в наиболее концентрированном и системном виде теория гражданского общества, подкрепленная пусть скромными по объему, но тем не менее имевшими место быть практическими занятиями, нашла свое выражение в рамках такой учебной дисциплины, как «Наука о государственном управлении» (преподаватель А.В. Горбунов), в которой после раздела методологии последовательно шли блоки вопросов, посвященных

¹⁵ Московский городской народный университет имени А.Л. Шанявского. Исторический очерк. Слушатели университета. Общество взаимопомощи слушателей. Учебные планы и программы лекция. М., 1914. С. 150.

¹⁶ Там же. С. 179–180.

правовому государству как субъекту юридических отношений в области внутреннего управления, организации внутреннего управления правового государства, а также местному самоуправлению. Отдельно выделялись в качестве дидактических единиц такие вопросы, как права и обязанности подданных, учение о субъективных публичных правах, вопросы публично-правовых отношений в их самых разнообразных проявлениях.

Практические занятия (преподаватель М.Д. Загряцков) ориентировались на те сферы «Великих реформ», где, как показала история страны, во многом родились идеи либерального пути развития страны (откуда вышло немало видных либералов), к которым справедливо были отнесены земское и городское самоуправление.

В специальной части этой дисциплины, обозначенной как «Отдельные отрасли государственного управления», в первом разделе («Обеспечение безопасности государства»), рассмотрение материала началось с главенства обеспечения безопасности в полицейском государстве и соответствующей связанности ее обеспечения правами гражданской свободы в правовом государстве. Этот тезис основывался на общетеоретическом положении о взаимосвязи безопасности государства и неприкосновенности личности. Понятие личной свободы изучалось в исторической ретроспекции Англии, Франции, Германии с соответствующим компаративным анализом и общими выводами о сложившихся в мировой практике юридических, политических и социальных гарантиях личной свободы. Применительно к истории отечественной государственности указывалось на совокупность исторических условий, «объясняющих отсутствие личной свободы в России в Киевском и Московском периоде». Однако и применительно к реалиям начала XX века автор программы ввел в нее такие дидактические единицы, как «постановления современного законодателя, ограничивающие неприкосновенность личности». Также здесь мы отмечаем единственный случай, когда в рабочих программах учебных дисциплин мы видим ссылки на парламентскую законотворческую практику отечественного либерализма. В процессе обучения предполагалось рассмотреть «законопроекты о неприкосновенности личности, внесенные в первую, вторую и третью Государственную Думу»¹⁷.

Весьма наглядно подтверждается общая тенденция подбора содержания данного раздела в структуре изложения последующего материала. Происходит последовательное обращение к взаимосвязи государственной безопасности и свободы передвижения, свободы печати, публичных собраний, свободы обществ и союзов. Фактически здесь представлена программа-максимум либерального законотворчества периода Первой и Второй Государственной думы.

И, завершая анализ учебной программы, полагаем целесообразным кратко указать на перечень вопросов, посвященных изучению задач государства по борьбе с пауперизмом (обнищанием) населения применительно ко всем социальным группам, а также на то, что в отдельный раздел были вынесены вопросы

законодательной охраны труда (как в контексте права профсоюзов на свободную деятельность, так и самоорганизации работников) и формирования соответствующих структур в системе органов государственного управления.

Конечно, не следует забывать, что одной из специфических особенностей системы обучения в Университете Шанявского была возможность выбора студентами изучаемых дисциплин, и обозначенная выше схема отражения базовых элементов гражданского общества не могла иметь ни стопроцентного охвата слушателей, ни соблюдения ими какого бы то ни было одинакового алгоритма их изучения. Тем более не следует полагать, что столь полное представление гражданского общества в документах, регламентирующих содержание учебного процесса, есть результат некоей целенаправленной деятельности определенной группы людей, формирующих учебные планы. Мы полагаем, что именно совпадение известной доли стихийности в определении содержания дисциплин (хотя преподаватели ориентировались на содержание академических курсов, читаемых ими в Московском университете (ныне МГУ) и иных ведущих вузах, а учебные программы, согласно уставу университета, представлялись на утверждение попечителю Московского учебного округа) и фактически комплексное отражение в них сути гражданского общества говорят в пользу того, что в университете сложился коллектив единомышленников. Подобное свидетельство все-таки можно подкрепить и определенными соображениями, основанными на структуре образовательного процесса в целом. Речь идет о том, что, помимо базовых академических курсов научно-популярного направления, университет предлагал на протяжении всего своего существования дополнительные курсы, говоря современным языком, «повышения квалификации», среди которых курсы по организации местного самоуправления и развитию кооперативного движения непосредственно готовили специалистов для работы в тех отраслях, в которых происходило становление таких ростков первичных структур гражданского общества, которых столь не хватало России в периоды масштабных структурных реформ, призванных вывести страну на путь догоняющего развития из ситуации очередного системного кризиса.

В целом, подводя определенные итоги, представляется возможным говорить о том, что открытый университет прежде всего сам был элементом гражданского общества, являя в некоей мере пример традиции свободы первых университетских корпораций. Еще одним элементом, предопределившим присутствие в учебных планах проблематики гражданского общества, стал преподавательский состав, либеральные политические пристрастия которого (хотя и не влиявшие на сам процесс преподавания) не могли не найти отражения в рамках действующего законодательства о высшей школе в части академического содержания учебных дисциплин. Соответственно, и подбор слушателей также во многом определялся их невысоким социальным статусом в современном им обществе, не позволявшим им (в силу самых разнообразных обстоятельств) получить образование по искомой специальности в классических государственных университетах. Последнее делало их

¹⁷ Там же. С. 161.

потенциально благоприятной средой для рекрутирования новых сторонников общелиберальных и общедемократических воззрений на преобразование общества. Собственно, этот базовый посыл был одним из определяющих при формировании концепции университета именно как центра общественной жизни, общественной активности, дающего обществу не только высокообразованных людей, но и граждан, способных на основе анализа явлений общественной жизни сформировать собственную активную социальную позицию.

Нельзя не отметить и такой источник общности воззрений преподавателей Университета им. А.А. Шанявского, как принадлежность многих из них к юридическим обществам, возникшим в России на волне общественного подъема второй половины XIX века. Многие преподаватели являлись членами Московского юридического общества. Активное участие они принимали в работе академического отделения, которое предназначалось для лиц, имевших подготовку в объеме средней школы, и дававшего высшее образование. Среди наиболее известных членов юридического общества, преподававших в университете, можно выделить С.А. Муромцева, М.М. Ковалевского, Ф.Ф. Кокошкина, Е.Н. Трубецкого, А.С. Алексева, А.А. Кизеветтера, С.Н. Булгакова и других¹⁸. Некоторые из членов юридического общества не просто являлись преподавателями народного университета, но и активно участвовали в процессе становления учебного заведения. С.А. Муромцев¹⁹ оказал содействие в решении правовых вопросов, касающихся открытия вуза. При непосредственном участии члена Московского юридического общества, члена III Государственной думы В.А. Маклакова был принят законопроект об открытии университета²⁰. В том же заседании выступал и лидер кадетов П.Н. Милюков, отстаивавший идею открытия нового учебного заведения²¹.

Анализ списка членов Московского юридического общества в 1912 году показывает, что в его состав входили не только преподаватели Московского городского народного университета им. А.А. Шанявского, но и его слушатели. Знаменательно, что среди числа слушателей — членов юридического общества можно найти фамилии женщин, например Е.Н. Даниловой, работа которой была опубликована в сборнике трудов слушателей и посвящалась ответственности должника за действия третьих лиц в исполнении договора²².

Как представляется, в частности, и из совокупности изложенных в настоящей работе фактов и умозаключений проистекает и то внимание к различным аспектам возникновения, развития и реализации базовых институтов гражданского общества, которые нашли свое отражение в таком специфическом источнике, как программы учебных дисциплин Московского городского университета им. А.А. Шанявского.

Литература

1. Конфиденциальное предложение Министерства об отобрании расписок от Муромцева, Шершеневича, Кокошкина, Котляревского и Новгородцева, как лиц замешанных по т.н. «выборгскому делу» и о засвидетельствовании ими неучастия в противоправительственных партиях // ЦГАМ Ф. 459. Оп. 2. Т. 2. Д. 6436.
2. Стенографические отчеты. Государственная Дума, 3-й созыв. 1907–1908 г. Сессия, 1-я. СПб., 1908. Обзор деятельности Государственной Думы Третьего созыва. 1907–1912. Законодательная деятельность. Т. 2. СПб., 1912.
3. Аронов Д.В. Гражданское общество в либеральной теории и политико-правовой практике российского либерализма конца XIX — начала XX века: методологические проблемы изучения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2011. № 3.
4. Аронов Д.В. От Лазавки до Таврического дворца. Сергей Андреевич Муромцев — политик, ученый, педагог. Монография. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2010. С. 194.
5. Аронов Д.В., Бардин П.В. Нам умных не надобно, нам верные нужны: «Конфиденциальное предложение Министерства об отобрании расписок от Муромцева, Шершеневича, Кокошкина, Котляревского и Новгородцева, как лиц замешанных по т.н. «выборгскому делу» и о засвидетельствовании ими неучастия в противоправительственных партиях // История государства и права. 2015. № 21. С. 27–32.
6. Вебб С.Д., Вебб Б. Теория и практика английского тред-юнионизма (Industrial Democracy) // История профсоюзов / Библиотека Фонда КЛИО [Электронный ресурс] // URL: <http://www.istprof.atlabs.ru/1513.html>. Дата обращения 30.12.2015.
7. Вострикова В.В. Гражданское общество в теории нового российского либерализма (конец XIX — начало XX в.) // Сергей Андреевич Муромцев — председатель Первой Государственной думы: политик, ученый, педагог. Сборник научных статей. Орел, 2010. С. 70–80.
8. Данилова Е.Н. Ответственность должника за действия третьих лиц в исполнении договора // Труды слушателей. Юридический семинарий. М., 1913. С. 109–164.
9. Ленин В.И. Что делать? // Совет по воссозданию РСДРП — Воссоздание партии ленинского типа в России [Электронный ресурс] // URL: <https://k0rsdrp.wordpress.com/2012/01/11/words6>.
10. Московский городской народный университет имени А.А. Шанявского. Исторический очерк. Слушатели университета. Общество взаимопомощи слушателей. Учебные планы и программы лекция. М., 1914.
11. Московский городской университет имени А.А. Шанявского: отчеты [за 1908–1915]. М., 1909–1916.
12. Начинание на благо и возрождение России. Создание Университета им. А.А. Шанявского: сб. док. / сост.: И.И. Глебова, А.В. Крушельницкий, А.Д. Степанский. М.: РГУ, 2004.
13. Ягцов Карл Родбертус. Сочинения. К освещению социального вопроса. Социальные письма к фон-Кирхману. Письмо второе и третье / пер. с нем. проф. М.Н. Соболева. СПб.: Изд. Глаголева Н., 1907. Вып. I. 302 с.

¹⁸ См.: Московский городской университет имени А.А. Шанявского: отчеты [за 1908–1915]. М., 1909–1916.

¹⁹ Аронов Д.В. От Лазавки до Таврического дворца. Сергей Андреевич Муромцев — политик, ученый, педагог. Монография. Орел: Издатель Александр Воробьев, 2010. С. 194.

²⁰ См.: Стенографические отчеты. Государственная Дума, III созыв. 1907–1908 г. Сессия I. СПб., 1908. Обзор деятельности Государственной Думы Третьего созыва. 1907–1912. Законодательная деятельность. Т. 2. СПб., 1912.

²¹ Московский городской народный университет имени Шанявского. Текст закона с стенографическим отчетом Государственной Думы и биографией А.А. Шанявского. М.: Издание А.И. Тосс, 1908. С. 45–49.

²² Данилова Е.Н. Ответственность должника за действия третьих лиц в исполнении договора // Труды слушателей. Юридический семинарий. М., 1913. С. 109–164.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ КОМИССИИ В СССР: СТРУКТУРА, СОСТАВ, МЕХАНИЗМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ЧАСТЬ 1)*

*Медушевский Андрей Николаевич,
профессор Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
amedushevsky@mail.ru*

В статье рассматривается вклад первых трех советских конституционных комиссий в формирование системы номинального конституционализма. На основе новых архивных материалов автор анализирует их организацию, институциональную структуру, механизмы и меняющуюся роль в правовом конструировании советского однопартийного политического режима. Реконструкция длительных трендов их функционирования информативна для понимания логики коммунистического эксперимента, незавершенного характера постсоветского гражданского общества и трудностей создания правового государства в современной России.

Ключевые слова: советская диктатура, номинальный конституционализм, конституционные комиссии, эволюция правовой формулы.

Constitutional Commissions in the USSR: Structure, Composition, Mechanisms of Activities (Part 1)

*Medushevskiy Andrey N.,
Professor of National Research University Higher School of Economics*

The article considers the impact of the first three Soviet Constitutional Commissions in the formation of nominal constitutionalism system. On the ground of new archival materials the author analyses their organization, institutional structure, mechanisms, and evolving role in legal construction of the Soviet one-party political regime. The reconstruction of long-wave trends in their functioning is informative for understanding of the logic of the Communist experiment, the un-even character of Post-Soviet civil society as well as difficulties in the creation of law-based state in modern Russia.

Key words: Soviet dictatorship, nominal constitutionalism, constitutional commissions, legal formula evolution.

В отличие от реального конституционализма, начавшего осуществляться в России XX века с крушением абсолютизма, Февральской революцией и созывом Учредительного собрания, советский номинальный конституционализм имел три основные особенности: приоритет идеологии над правом, отсутствие реализуемого характера правовых норм — отказ от судебного контроля конституционности законодательства (только политический контроль) и, как следствие, чрезвычайную гибкость (все правовые нормы могли быть наполнены любым удобным власти содержанием путем их идеологического толкования). Конституционные комиссии в этой системе — политический инструмент направленного юридического конструирования социальной реальности. Изучение правовых оснований, структуры, состава и принципов деятельности пяти советских конституционных комиссий, 1918, 1924, 1936, 1964 и 1977 годов, материалы которых сохранились в фондах ГАРФ¹, — способ реконструкции логики советского номинального конституционализма.

Первая Конституционная комиссия (1918) (далее — Комиссия), созданная решением ВЦИК 1 апреля 1918 года, — единственный в советской истории эксперимент разработки Конституции на

многопартийной основе. Принцип формирования Комиссии был смешанным, включая представительство от учреждений и партий. В нее входили формально пять членов от ЦИК, по одному представителю от наркоматов — внутренних дел, финансов и ВСНХ, четыре члена — от фракции большевиков, два — от левых эсеров и один — от максималистов. Основные оппозиционеры — эсеры — были в меньшинстве и расколоты. Состав этой Комиссии, одобренный большевиками, был утвержден Пленумом ВЦИК четвертого созыва на заседании 8 апреля 1918 года². В окончательном официально опубликованном 16 апреля 1918 года списке членов Комиссии представлены: Председатель Комиссии — Я.М. Свердлов, заместитель председателя — М.Н. Покровский, секретарь — В.А. Аванесов; члены: А.И. Бердников (от максималистов), Д.П. Боголепов, Н.И. Бухарин, Г.С. Гурвич, М.И. Лацис, Д.А. Магеровский (от фракции левых эсеров), М.А. Рейснер, Э.М. Склянский, А.П. Смирнов, И.В. Сталин, Ю.М. Стеклов (примкнувший к большевикам после революции редактор «Известий»), А.А. Шрейдер (от левых эсеров). Документы отражают постепенный (и компромиссный) характер комплектования Комиссии, что отражено в различных списках ее состава³. В составе Комиссии первоначально не было юристов, которые

* Статья написана в рамках научного проекта (№ 15-01-0014), выполненного при поддержке программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2015–2016 гг.

¹ Все сноски на архивные материалы Конституционных комиссий даются по фондам Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ).

² Список членов Комиссии, утвержденной Пленумом ВЦИК 4-го созыва в заседании 8.04.1918 г. (Прот. № 4, пункт 3) // ГАРФ. Ф. 6980. Оп. 1. Д. 17. Л. 1.

³ Предварительный список членов комиссии по выработке Конституции РСФСР // Ф. 6980. Оп. 1. Д. 1. Л. 7.

были приглашены в нее в качестве «сведущих лиц» лишь после того, как выяснилась практическая необходимость этого. Так, кандидатура Рейснера была включена в состав Комиссии (с совещательным голосом) по предложению Гурвича и с санкции Свердлова на первом заседании Комиссии 5 апреля 1918 года⁴, после чего он получил формальное приглашение от коллегии Наркомата юстиции, а соответствующее предложение было направлено в Президиум ЦИК в тот же день⁵.

Ограниченный партийный плюрализм в Комиссии допускал идеологические коалиции (между максималистами и левыми коммунистами против ленинско-сталинской линии) и предполагал дискуссии с оппонентами, получившую отражение в стенограммах ее заседаний. В работе Комиссии четко прослеживается ряд подходов к содержанию и задачам конституционного конструирования: создание принципиально новых правовых рамок коммунистического государства; фиксация стихийно сложившейся социальной реальности (сведение идеала «Государства-Коммуны» к «Республике Советов»); обобщение опыта местных Советов и перенесение его на всю систему; целенаправленное выстраивание советской вертикали⁶.

Процесс разработки и принятия Конституции выражает тенденцию революционного режима в направлении однопартийной диктатуры и последовательное устранение из политического спектра главных оппонентов большевиков — эсеров. Когда основные принципы будущей Конституции были провозглашены III Всероссийским съездом Советов после роспуска Учредительного собрания в январе 1918 года, правительство представляло собой коалицию большевиков и левых эсеров. Когда Комиссия по составлению Конституции собралась в апреле, левые эсеры, хотя они и вышли из правительства, оставались еще в Советах и входили в Комиссию. Когда V Всероссийский съезд Советов окончательно утвердил Конституцию в июле 1918 года, левые эсеры были изгнаны и объявлены вне закона и уже началась Гражданская война. Восстание эсеров 6 июля 1918 года может интерпретироваться как принципиальный фактор, ускоривший принятие Конституции с целью легитимировать качественно новое явление — неограниченное однопартийное господство.

Новый основной закон, содержание которого определялось большевистским ядром Комиссии, следовательно, не стал результатом достижения консенсуса ни в общественном мнении⁷, ни в самой Комиссии⁸. Окончательный проект был разработан в течение трех месяцев и опубликован 3 июля 1918

года. Характерно, что проект был в тот же день (до обсуждения V Всероссийским съездом Советов) направлен на утверждение ЦК партии. Основной проект Конституции, представленный съезду Комиссией ВЦИК⁹, претерпел редакционные изменения сразу после 6 июля¹⁰ и был дополнен на самом съезде¹¹. Таким образом, разработка, обсуждение и утверждение проекта происходили без соблюдения элементарных юридических формальностей. Опасность зайти в тупик, которую вызывали сами формулировки Конституции, устранялась тем, что за Конституцией стояла единая власть правящей партии. Только это обстоятельство позволило осуществить молниеносное принятие столь несовершенного основного закона.

Вторая Конституционная комиссия (1924)

изначально была подчинена программным установкам правящей партии, но ее деятельность определялась конфликтом центральной и республиканских групп партийно-советской номенклатуры по вопросу о распределении власти между ними в создаваемом союзном государстве. Принятие Конституции осуществлялось по решению партии и легитимировалось решением I Съезда Советов, утвердившим программные документы — «Декларацию» и «Договор об образовании СССР» (1922), однако направления ее разработки и ключевые положения предопределялись XII Съездом партии (1923), принявшим резолюцию о создании в составе союзного ЦИК двух палат, одна из которых должна выбираться на союзном съезде Советов, независимо от национальностей, а другая — выбираться республиками, но утверждаться тем же съездом. Работа над Конституцией сосредоточилась в особой Комиссии ЦИК (приступившей к разработке проекта 3 февраля 1923 г.), но затем (с июня 1923 г.) ее сменила расширенная Комиссия ЦИК с участием представителей республик, где и были выдвинуты альтернативные концепции Конституции¹².

Расширенная комиссия ЦИК СССР (в которую вошли представители союзных ЦИК), переработав проект особой комиссии, выдвинула свой централистский проект¹³. Комиссия согласовывала свою работу с другими институтами — отмечался факт параллелизма работ Комиссии ЦИК и Комиссии Законодательных предположений СНК СССР¹⁴. Косвенным свидетель-

⁴ Стенограмма заседания комиссии по выработке Конституции РСФСР от 5 апреля 1918 г. // Ф. 6980. Оп. 1. Д. 3. Л. 1.

⁵ Письмо из НКЮ от 5 апреля 1918 г. тов. Рейснеру из Коллегии НКЮ // Ф. 6980. Оп. 1. Д. 17. Л. 2.

⁶ Стенограмма заседания комиссии по выработке Конституции РСФСР от 5 апреля 1918 г. // Ф. 6980. Оп. 1. Д. 3. Л. 2–15. Отредактированный вариант стенограммы см.: Там же. Л. 33–48.

⁷ Вырезки из газеты «Известия» по выработке проекта Конституции РСФСР (4 апр. — 11 июня 1918 г.) // Ф. 6980. Оп. 1. Д. 14.

⁸ Собрание стенограмм заседаний Комиссии // Ф. 6980. Оп. 1. Д. 12. Л. 1–63.

⁹ Основной проект Конституции // Известия. 1918. № 138. 5 июля.

¹⁰ Изменения, внесенные в проект: «Проект Советской Конституции, представлен 5-му Съезду Советов в измененной редакции» // Известия. 1918. № 143. 10 июля.

¹¹ К выработке Советской Конституции // Известия. 1918. № 144. 11 июля.

¹² Игнатъев В.И. Советский строй. М.-Л.: Госиздат, 1928. С. 123–137.

¹³ Проект текста Конституции Союза ССР в редакции особой подкомиссии // Игнатъев В.И. Указ. соч. Приложение II. С. 120–124. Проект текста Конституции Союза ССР в редакции расширенной комиссии // Там же. Приложение V. С. 138–146.

¹⁴ Материалы предсессионного характера и порядок дня. 2-я сессия ЦИК Союза ССР 2-го созыва 1924 г. // Ф. 3316. Оп. 2. Д. 153. Л. 1–69.

ством развернувшейся борьбы являются неоднократные изменения состава Конституционной комиссии, осуществлявшиеся простым решением Президиума ЦИК. Первоначальная структура Комиссии ЦИК определялась в соответствии с «Декларацией» и «Договором...» в составе 10 представителей от республик-учредителей (от РСФСР — 4 и от остальных — по 2). Решающее изменение произошло в результате постановления Президиума ЦИК (от 27 апреля 1923 г.) о создании расширенной Комиссии ЦИК для окончательной обработки текста Конституции с учетом всех представленных союзными республиками проектов и материалов. Отмечалось, «что членами комиссии могут быть не только члены Президиума Союзных ЦИК, но и члены ЦИК Союза, а также особоуполномоченные для работы в комиссии председатели отдельных ЦИК союзных республик»¹⁵. При формировании состава Комиссии и привлечении новых кандидатур имелось в виду, что «они были внесены не только для того, чтобы обеспечить представительство республик, но чтобы обеспечить полноту комиссии как таковой»¹⁶. В окончательном виде Комиссия включала 25 человек, причем пропорциональный состав представительства был резко изменен (от РСФСР — 14, от УССР — 5, от ЗСФСР — 3 и от БССР — 3 чел.). Качественный перевес представительства РСФСР над представительством других республик, вместе взятых, достигался включением в российскую делегацию 5 так называемых представителей от автономных национальных республик. При внешнем демократизме (16 представителей национальных республик против 9 представителей центра) достигался результат, обратный сепаратистским стремлениям республиканских элит, — определение Союза как «единого союзного государства».

Решающим фактором на всех этапах разработки Конституции стало вмешательство партийных инстанций. Во-первых, тот факт, что основы Конституции уже были приняты высшим законодательным органом — контролируемым съездом Советов, закреплены решением партийного съезда и лишь после этого октроированы республикам, облегчал задачу борьбы с оппозиционными проектами, которые были отвергнуты формальным образом как не соответствующие законодательно санкционированным основам советской федерации. Во-вторых, все спорные и не решенные в Комиссии вопросы (соотношение Договора и Конституции, структура ЦИК и его палат, гражданство, бюджет и налогообложение, структура наркоматов, порядок изменения Конституции)¹⁷ передавались ею на решение партийных инстанций — в Комиссию ЦК или Политбюро, причем участникам конституционных дебатов не всегда было очевидно, «имеются ли соответствующие решения соответствующего политического

учреждения, или же это есть решения той тройки, которая заседала по вопросу о выработке окончательного текста»¹⁸. В-третьих, вся работа Комиссии проходила под жестким контролем партийных инстанций, которым принадлежало последнее слово. Оппонентам разъяснялось (как это было в отношении Х. Раковского сделано Рудзутаком), что «согласно постановления Пленума о комиссии ЦК она должна руководить работой Комиссии Президиума ЦИК СССР», а следовательно, «постановления Комиссии ЦК являются директивными для постановлений комиссии»¹⁹. В-четвертых, окончательное решение по конституционному вопросу было принято не законодательным и даже не административным институтом, а высшей партийной инстанцией, что раскрывает реальный механизм власти сформировавшегося тоталитарного государства. Это ставило республиканскую оппозицию в заведомо проигрышную ситуацию, особенно в ее стремлении пересмотреть решения партийного ареопага или тем более «отстоять свое право и мнение партийным путем даже и после решения Политбюро»²⁰. На заключительной стадии разработки Конституции оппонентам не оставалось ничего иного, кроме тактики молчаливого сопротивления — блокирования «окончательного принятия всех проектов» Комиссией «ввиду систематического отсутствия представителей Украины и Белоруссии»²¹.

Специфика механизма разработки Конституции 1924 года заключалась в тщательном камуфлировании процедур принятия решений партийными структурами, которые на всех этапах легитимировались параллельными решениями государственных (советских) институтов. Так, общее направление деятельности Конституционной комиссии ЦИК определялось решениями Комиссии ЦК РКП(б). Эти решения стали основой работы подкомиссии Президиума ЦИК; последние были вновь переработаны Комиссией ЦК, чтобы стать предметом рассмотрения Комиссии Президиума ЦИК²². Расширенная Комиссия ЦИК, в соответствии с полученными директивами, внесла проект Конституции на вторую сессию ЦИК СССР (6 июля 1923 г.). Для завершения работ был избран ряд согласительных комиссий по конституционным вопросам — от Совета Союза и Совета Национальностей²³. Наконец, II Съезд Советов окончательно

¹⁵ Протокол № 2 Заседания Президиума ЦИК СССР от 27 апреля 1923 г. за подписью Енукидзе // Ф. 3316. Оп. 13. Д. 1. Л. 4.

¹⁶ Стенограмма Пленума Конституционной комиссии. 2 июня 1924 г. // Ф. 3316. Оп. 16. Д. 219. Л. 1–19.

¹⁷ Список вопросов по выработке Конституции, перенесенных на решение Комиссии ЦК // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 206–217.

¹⁸ Стенограммы заседаний Редакционной Комиссии по выработке Конституции СССР (8–16 июня 1923 г.) // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 25. Л. 2–8.

¹⁹ Приложение к Протоколу № 1 заседания Расширенной комиссии ЦИК СССР по выработке Конституции СССР от 8.06.23 г. // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 7. Л. 8.

²⁰ Заседание фракции III сессии ЦИК СССР. Вечернее заседание. Стенограмма // Ф. 3316. Оп. 16а. Д. 40. Л. 11, 16–17.

²¹ Письмо секретаря ЦИК СССР в Политбюро ЦК РКП с ответом на запрос о работе Комиссии по выработке Конституции СССР и Положений о СНК, СТО и Союзных наркоматах от 13 февраля 1923 г. // Ф. 3316. Оп. 16а. Д. 48. Л. 14.

²² Стенограммы заседаний Редакционной Комиссии по выработке Конституции СССР (8–16 июня 1923 г.) // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 25. Л. 1–501.

²³ Стенограмма 9-го Пленарного заседания 2-й сессии ЦИК Союза ССР 2-го Созыва от 27-го октября 1924 г. // Ф. 3316. Оп. 2. Д. 64. Л. 67–68.

утвердил Конституцию СССР на заседании от 31 января 1924 года. Это позволило принять Конституцию формально федеративного государства с резко выраженной унитарной и централистской концепцией власти.

Третья Конституционная комиссия (1936) имела целью поиск юридической легитимности режима однопартийной диктатуры в условиях корректировки первоначального коммунистического мифа (провал обещания «мировой революции» и немедленного водворения коммунизма в мировом масштабе). С одной стороны, в состав Комиссии входили исключительно представители высшей партийной номенклатуры, подбиравшиеся лично Сталиным, с другой — юридическая экспертиза играла важную самостоятельную роль на уровне подкомиссий и привлеченных экспертов.

Вопрос об изменении Конституции СССР 1924 года был поставлен февральским (1935) Пленумом ЦК ВКП(б). Хотя по первоначальному замыслу в действующую Конституцию намеревалось внести лишь некоторые изменения, которые могла утвердить сессия ЦИК, в ходе работы Конституционная комиссия пришла к выводу о необходимости создания проекта новой конституции СССР²⁴. 7 февраля 1935 года сессия ЦИК СССР избрала Конституционную комиссию в составе 31 человека. На основании п. 2 постановления VII Съезда Советов Союза ССР от 6 февраля 1935 года первая сессия ЦИК СССР постановила избрать Конституционную комиссию под председательством Сталина. Анализ формальной структуры Комиссии показывает, что в ней представлены следующие категории членов²⁵. Во-первых, партийные и советские руководители союзного уровня: Енукидзе А.С. (секретарь ЦИК СССР); Жданов А.А. (секретарь Ленинградского обкома РКП(б); Калинин М.И. (председатель ЦИК СССР); Молотов В.М. (председатель Совнаркома СССР); Стасова Е.Д. (председатель ЦК МОПР); Уншлихт И.С. (секретарь Союзного Совета ЦИК СССР); Чубарь В.Я. (заместитель председателя Совнаркома СССР). Во-вторых, руководители наркоматов: Бубнов А.С. (нарком просвещения РСФСР), Ворошилов К.Е. (нарком обороны СССР); Каганович Л.М. (нарком путей сообщения СССР); Крыленко Н.В. (нарком юстиции РСФСР); Литвинов М.М. (нарком по иностранным делам СССР); Микоян А.И. (нарком пищевой промышленности). В-третьих, руководители судебной системы союзного уровня: Акулов И.А. (Прокурор СССР, с 1935 г. — секретарь ЦИК СССР), Вышинский А.Я. (зам. Прокурора СССР, с 1935 г. — Прокурор СССР); Красиков П.А. (зам. председателя Верховного Суда СССР). В-четвертых, советские и партийные руководители республик (наиболее представительная группа): Айтаков Н. (председатель ЦИК Туркменской ССР); Голодец Н.М. (председатель Совнаркома Белорусской ССР); Ербанов М.Н.

(секретарь Бурятского обкома РКП(б); Икрамов А.И. (Секр. ЦК КП(б) Узбекистана); Любченко П.П. (председатель Совнаркома Украинской ССР); Мусабеков Г. (председатель Совнаркома ЗСФСР); Петровский Г.И. (председатель ЦИК Украинской ССР); Рахимбаев А.Р. (председатель Совнаркома Таджикской ССР); Сулимов Д.Е. (председатель Совнаркома РСФСР); Ходжаев Ф. (председатель Совнаркома Узбекской ССР); Червяков А.Г. (председатель ЦИК Белорусской ССР). В-пятых, руководители ведущих партийных изданий: Бухарин Н.И. (отв. ред. газеты «Известия»); Мехлис Л.З. (отв. ред. газеты «Правда»); Радек К.Б. (зав. иностр. отделом газеты «Известия»). В Конституционную комиссию вошли, следовательно, действующие лидеры, которые непосредственно участвовали в разработке предшествующей Конституции 1924 года или ее реализации в начале 1930-х годов.

Организационные параметры работы Комиссии были определены на ее первом заседании 7 июля 1935 года под руководством Сталина²⁶. «7 июля с.г. под предс. т. Сталина состоялось первое заседание пленума Конституционной комиссии по внесению изменений в Конституцию СССР, избранной 1-й Сессией ЦИК Союза ССР 7-го созыва»²⁷. Было решено наметить заместителями председателя Комиссии Молотова и Калинина; секретарем комиссии — Акулова и замом секретаря комиссии — Поскребышева. Было создано 12 подкомиссий по подготовке проектов изменений Конституции: по общим вопросам Конституции (председатель Сталин); экономическая (Молотов); финансовая (Чубарь); правовая (Бухарин); по избирательной системе (Радек); судебных органов (Вышинский); центральных и местных органов власти (Акулов); народного образования (Жданов); труда (Каганович); обороны (Ворошилов); внешних дел (Литвинов); редакционная, состоявшая из председателей подкомиссий (председатель Сталин)²⁸. Были решены вопросы информационного обеспечения работы Комиссии и порядка рассмотрения ее материалов.

Вскоре была определена структура и состав подкомиссий, утвержденные в протоколе (опросном) редакционной подкомиссии от 15–21 июля 1935 года за подписью Сталина²⁹. В состав подкомиссий вошли в основном расстрелянные вскоре руководящие партийные работники и юристы по соответствующим отраслям деятельности, но в каждую непременно включались доверенные лица из близкого сталинского окружения. Подкомиссия Сталина (по общим вопросам Конституции) включала следующих лиц: Молотова В.М., Калинина М.И., Косиора С.В., Жданова А.А., Стецкого А.И., Любченко П.П.,

²⁴ Докладная записка тов. Брежневу Л.И. «Некоторые данные о подготовке Конституции СССР 1936 года и рассмотрении этих материалов у Сталина» (1962) // Ф. 7523 (Верховный Совет СССР). Оп. 131. Д. 1. Л. 17–20.

²⁵ Об образовании Конституционной Комиссии для внесения некоторых изменений в Конституцию Союза ССР от 7 февраля 1935 г. // Правда. 1935. № 38 (6284). 8 февр.

²⁶ Первое заседание пленума Конституционной Комиссии (о создании подкомиссий) // Правда. 1935. № 186 (6432). 8 июля.

²⁷ Протокол № 1 Заседания Конституционной Комиссии // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 81. Л. 1–2.

²⁸ Протокол № 1 Заседания Конституционной Комиссии для внесения изменений в Конституцию Союза ССР, избранной 1-й сессией ЦИК Союза ССР 7-го созыва, 7 июля 1935 г. // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 81. Л. 1–2.

²⁹ Протокол (опросный) Редакционной подкомиссии от 15–21 июля 1935 г. За подписью Сталина // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 81. Л. 4–5.

Акулова И.А., Радека К., Бухарина Н.И.³⁰ Деятельность Конституционной комиссии для внесения изменений в Конституцию Союза ССР, избранной 1-й сессией ЦИК Союза ССР 7-го созыва, заседания подкомиссии Конституционной комиссии и материалы к ним отражены в сохранившихся в архиве протоколах заседаний с 7 июля по 5 декабря 1935 года³¹. Практическая работа над текстом проекта Конституции велась в подкомиссиях, механизм которых может быть представлен на материалах наиболее документированной деятельности подкомиссии «О центральных и местных органах власти» (июль — октябрь 1935 г.)³². Она действовала под председательством одного из организаторов сталинских репрессий И. Акулова, а в ее состав входили Червяков А.Г., Петровский Г.И., Крыленко Н.В., Мусабеков Г., Сулимов Д.Е., Филатов И.А., Леплевский Г.М., Пашуканис Е.Б.³³ Состав Комиссии и подкомиссий представляет коллективный портрет советской политической элиты до начала Большого террора 1937–1938 годов, отражая формальную иерархию партийно-государственного руководства. Большая часть членов Комиссии вскоре стала жертвой террора.

Деятельность Конституционной комиссии по выработке окончательного проекта включала ряд стадий³⁴. На начальной стадии были сформулированы общие принципы конституции — «Перечень вопросов к предстоящей разработке Конституции СССР»³⁵. К концу сентября 1935 года в секретариат Комиссии были представлены первоначальные наброски четырех разделов проекта Конституции о центральных и местных органах власти, об организации судебных органов СССР и союзных республик; по избирательной системе; по внешним делам. К концу 1935 года в секретариат Конституционной комиссии поступили наброски ряда других разделов проекта Конституции. В январе — марте 1936 года материалы подкомиссий были направлены секретариатом Конституционной комиссии в ЦК ВКП(б), в котором была создана редакционная группа в составе Яковлева Я.А. (члена ЦК ВКП(б), заведующего сельскохозяйственным отделом ЦК, являлся членом подкомиссии по экономическим вопросам); Стецкого А.И. (члена ЦК ВКП(б), заведующего культпропотделом ЦК, являлся членом подкомиссии по общим вопросам Конституции);

³⁰ Первое заседание пленума Конституционной Комиссии // Правда. 1935. № 186 (6432). 8 июля.

³¹ Протоколы заседания Конституционной комиссии для внесения изменений в Конституцию Союза ССР, избранной 1-й сессией ЦИК Союза ССР 7-го созыва, заседания подкомиссии конституционной комиссии и материалы к ним с 7 июля по 5 декабря 1935 г. // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 81.

³² Разная переписка по делам конституционной подкомиссии «О центральных и местных органах власти». Июль — октябрь 1935 г. // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 32.

³³ Копия отношения о составе редакционной подкомиссии конституционной комиссии по центральному и местным органам власти, июль 1935 г. // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 32. Л. 1.

³⁴ Докладная записка тов. Брежневу А.И. «Некоторые данные о подготовке Конституции СССР 1936 года и рассмотрении этих материалов у Сталина» (1962) // Ф. 7523 (Верховный Совет СССР). Оп. 131. Д. 1. Л. 17–20.

³⁵ Перечень вопросов к предстоящей разработке Конституции СССР // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 81. Л. 20–28.

Таля Б.М. (заведующего сектором печати Культпропотдела, а затем заместителя заведующего и заведующего отделом печати ЦК ВКП(б); все позднее уничтожены. Именно эта группа подготовила первоначальный проект и представила его Сталину в середине апреля 1936 года. 17, 18, 19 и 22 апреля 1936 года проходили совещания у Сталина по обсуждению указанных черновых набросков проекта Конституции с участием этих трех названных деятелей, Сталина и Молотова. Документы позволяют судить о вкладе Сталина в разработку Конституции. Они ограничиваются, в сущности, рядом общих указаний, касающихся идеологических установок и структуры власти. В материалах Комиссии документированы поправки, внесенные Сталиным на совещании 19 апреля 1936 года³⁶. В источниках зафиксирован ряд устных указаний Сталина по вопросам структуры государственного управления³⁷, определивших конфигурацию институтов центральной власти³⁸. Определенное влияние на выработку позиции Сталина могли оказать поданные на его имя индивидуальные записки от Крыленко, Вышинского и Г. Байчурина³⁹.

Следующая стадия разработки проекта показывает непосредственное участие партийных инстанций в разработке конституционного проекта. 30 апреля 1936 года первоначальный текст Конституции⁴⁰, одобренный редакционной подкомиссией, был размножен и разослан членам Политбюро ЦК ВКП(б) и членам Конституционной комиссии ЦИК СССР⁴¹. Сохранились тексты проекта с их редакционной (уточняющей) правкой ручкой на полях соответствующих экземпляров⁴². 15 мая 1936 года проект был вынесен на обсуждение пленарного заседания Конституционной комиссии, которая постановила внести его на рассмотрение ближайшей сессии ЦИК СССР⁴³. 1 июля 1936 года Пленум ЦК ВКП(б) одобрил в основном проект Конституции СССР и, ввиду особой важности, счел целесообразным созыв Всесоюзного съезда Советов. 11 июля 1936 года⁴⁴ Президиум ЦИК СССР принял решение опублико-

³⁶ Черновые наброски проекта Конституции СССР, представленные т. Яковлевым, Стецким, Талем, с поправками, внесенными т. Сталиным на совещании у т. Сталина от 19 апреля 1936 г. // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 6.

³⁷ Ф. 3316. Оп. 40. Д. 32. Л. 55–56.

³⁸ Копия справки (А. Лукьянов) «К вопросу о разработке и проведении в жизнь некоторых положений Конституции СССР 1936 года (по материалам Государственного архива и некоторым материалам и документам Президиума ВС СССР)» (29.04.1964) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 3 (1962–1964). Л. 10.

³⁹ Разная переписка по делам конституционной подкомиссии «О центральных и местных органах власти». Июль — октябрь 1935 г. // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 32. Л. 30–34.

⁴⁰ Конституционная комиссия. Первоначальный проект Конституции 1936 г. // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 1. Л. 1–48.

⁴¹ Первоначальный проект Конституции СССР 1936 г. (в 3 экземплярах) // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 3. Л. 1–162.

⁴² Первоначальный проект Конституции СССР, одобренный Редакционной подкомиссией Конституционной комиссии для представления на рассмотрение конституционной комиссии ЦИК Союза ССР // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 2. Л. 2–28.

⁴³ Заседание пленума Конституционной Комиссии ЦИК СССР — о структуре глав конституции // Правда. 1936. № 134. 17 мая.

⁴⁴ Проект Конституции СССР (резолюция пленума ЦК ВКП(б) по докладу т. Сталина, принятая 1 июня 1936 г.). Выписка из протокола № 62 Заседания Президиума ЦИК

вать проект Конституции для всенародного обсуждения. «Всенародное обсуждение» проходило 5 месяцев. В нем приняли участие более 36,5 млн чел. В ноябре 1936 года Отделом Президиума ЦИК СССР было учтено 43 427 предложений и дополнений к проекту Конституции СССР⁴⁵. «Всенародное обсуждение» решало одновременно три задачи: идеологической индоктринации общества в духе советского патриотизма, «преданности делу социализма» и лично Сталину, мобилизации на достижение хозяйственных целей (повышение «производительности труда») и выявление врагов партии — «замаскированных агентов, обманным путем проникших в ее ряды»⁴⁶. Наконец, важная цель состояла в обмане Запада — демонстрации «фашизирующимся государствам Европы» демократизма советского режима и его Конституции, в обсуждении проекта которой «участвовал весь советский народ»⁴⁷. Эта задача, учитывая комплиментарные высказывания о Конституции в западной прессе, отчасти была достигнута⁴⁸.

Завершающий этап разработки Конституции был связан с формальным принятием и легитимацией Конституции. 10 ноября 1936 года редакционная группа представила Сталину проект с поправками и письмом Я. Яковлева (ноябрь 1936 г.)⁴⁹. В проект Конституции предполагалось внести 61 дополнение и изменение, значительная часть которых имела редакционный характер. Итоговый проект, одобренный редакционной подкомиссией Конституционной комиссии, был направлен на рассмотрение Конституционной комиссии ЦИК Союза ССР⁵⁰. Проект Конституции Союза ССР, рассмотренный Конституционной комиссией ЦИК Союза ССР и одобренный Президиумом ЦИК Союза ССР, был внесен на рассмотрение Всесоюзного съезда Советов⁵¹. Для рассмотрения поправок и дополнений Чрезвычайный VIII съезд Советов, открывшийся 25 ноября 1936 года, образовал редакционную комиссию, которая внесла в проект 43 поправки, касающиеся 32 статей Конституции. Из них, по словам Сталина, «можно было бы признать сколько-нибудь

существенными 6 или 7 поправок»⁵². 5 декабря 1936 года в результате постатейного голосования по проекту был единогласно утвержден окончательный текст Конституции 1936 года⁵³. Принятие Конституции на Чрезвычайном VIII съезде Советов было срежиссировано таким образом, чтобы зафиксировать когнитивный поворот общества как «победу социализма в новой советской Конституции, созданной гением Сталина»⁵⁴. Решение проблемы номинального конституционализма было найдено в четкой конституционной фиксации формальных норм при выведении за скобки широкого спектра неформальных норм («правила игры»), определявших реальное функционирование единоличной диктатуры Сталина.

Продолжение статьи следует в № 2 журнала за 2016 г.

Литература

1. Материалы комиссии по выработке Конституции РСФСР // Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 6980. Оп. 1. Д. 1, 3, 12, 14, 17 и др.
 2. Проект текста Конституции Союза ССР в редакции особой подкомиссии // Игнатъев В.И. Советский строй. М.-Л.: Госиздат, 1928.
 3. Стенограммы заседаний Редакционной Комиссии по выработке Конституции СССР (8–16 июня 1923 г.) // ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 25. Л. 1–501.
 4. Материалы предсессионного характера и порядок дня. 2-я сессия ЦИК Союза ССР 2-го созыва 1924 г. // ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 2. Д. 153. Л. 1–69.
 5. Докладная записка тов. Брежневу Л.И. «Некоторые данные о подготовке Конституции СССР 1936 года и рассмотрении этих материалов у Сталина» (1962) // ГАРФ. Ф. 7523 (Верховный Совет СССР). Оп. 131. Д. 1. Л. 17–20.
 6. Об образовании Конституционной Комиссии для внесения некоторых изменений в Конституцию Союза ССР от 7 февраля 1935 г. // Правда. 1935. № 38 (6284). 8 февр.
 7. Первое заседание пленума Конституционной Комиссии (о создании подкомиссий) // Правда. 1935. № 186 (6432). 8 июля.
 8. Протокол № 1 Заседания Конституционной Комиссии для внесения изменений в Конституцию Союза ССР, избранной 1-й сессией ЦИК Союза ССР 7-го созыва, 7 июля 1935 г. // ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 40. Д. 81. Л. 1–2.
 9. Протокол (опросный) Редакционной подкомиссии от 15–21 июля 1935 г. за подписью Сталина // ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 40. Д. 81. Л. 4–5.
 10. Первое заседание пленума Конституционной Комиссии // Правда. 1935. № 186 (6432). 8 июля.
 11. Разная переписка по делам конституционной подкомиссии «О центральных и местных органах власти». Июль — октябрь 1935 г. // ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 40. Д. 32.
 12. Черновые наброски проекта Конституции СССР, представленные тт. Яковлевым, Стецким, Талем, с поправками, внесенными т. Сталиным на совещании у т. Сталина от 19 апреля 1936 г. // ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 40. Д. 6.
 13. Конституционная комиссия. Первоначальный проект Конституции 1936 г. // ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 40. Д. 1. Л. 1–48.
 14. Заседание пленума Конституционной Комиссии ЦИК СССР — о структуре глав конституции // Правда. 1936. № 134. 17 мая.
- СССР от 11 июня 1936 г. // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1966. Ч. II. С. 832.
- ⁴⁵ Предложения трудящихся к проекту Конституции СССР // Правда. 1936. № 306 (6912). 5 нояб.
- ⁴⁶ XIX лет диктатуры рабочего класса в СССР (Передовая) // Большевик. 1936. № 21. С. 1–2.
- ⁴⁷ Акулов И. Всенародное обсуждение проекта Сталинской Конституции // Большевик. 1936. № 22. С. 9.
- ⁴⁸ Тивель А. Отклики международной печати на проект новой Конституции СССР // Большевик. 1936. № 14. С. 76–90.
- ⁴⁹ Письмо Я. Яковлева Сталину // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 2. Л. 153.
- ⁵⁰ Первоначальный проект Конституции СССР, одобренный Редакционной подкомиссией Конституционной комиссии для представления на рассмотрение конституционной комиссии ЦИК Союза ССР // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 2. Л. 1.
- ⁵¹ Конституция (ОЗ) СССР. Проект Конституции Союза ССР, представленный Конституционной комиссией ЦИК Союза ССР и одобренный Президиумом ЦИК Союза ССР для внесения на рассмотрение Всесоюзного съезда Советов // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 2. Л. 152–214.
- ⁵² Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР. М.: Партиздат ЦК ВКП(б), 1936. С. 123–124.
- ⁵³ Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных Советских республик // Сб. док.: в 7 т. 1917–1937. М., 1962. Т. IV. С. 227–228.
- ⁵⁴ Чрезвычайный VIII съезд Советов (Передовая) // Большевик, 1936. № 22. С. 1.

ЛЕГИТИМАЦИЯ ПРАВА КАК ФУНКЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Честнов Илья Львович,
*профессор кафедры теории и истории государства и права
Санкт-Петербургского юридического института
(филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор*
ichestnov@gmail.com

Автор статьи анализирует проблему легитимности права как важнейшей функции гражданского общества. Легитимность рассматривается как процесс символического воздействия власти на общественное мнение. Автор доказывает, что не существует объективных критериев легитимности. Легитимность возникает в результате конкурентной борьбы за право и является важным признаком права. Без легитимности право остается «на бумаге». Поэтому придание легитимности праву необходимо для нормального функционирования правовой системы. Легитимацию права можно рассматривать с разных позиций. Достаточно перспективной является делиберативная концепция легитимации права Ю. Хабермаса. Однако она не учитывает асимметрии любой социальной коммуникации. Поэтому более адекватной представляется теория критического дискурс-анализа. Она акцентирует внимание на властных отношениях формирования общественного мнения. Легитимность права достаточно сложно измерить. Границы легитимности условны и изменчивы, они простираются от полного доверия до критического отношения к соответствующему институту права. Право представляет собой социальный конструкт. Легитимация права в таком случае есть механизм конструирования права. В основе этого механизма лежит борьба различных социальных групп за право юридической номинации. Эта борьба разворачивается в поле гражданского общества.

Ключевые слова: легитимность, гражданское общество, механизм легитимации права.

Legitimation of the Right as a Function of the Civil Society

Chestnov Ilya L.,
*Professor of the State and Law Theory and History Department
at the St.-Petersburg Law Institute (Branch) of the Academy
of the State Office of Public Prosecutor of the Russian Federation,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor*

The author analyzes the problem of legitimacy of law. Legitimation of policies is a major function of civil society. The legitimacy is the process of symbolic of the impact of power on public opinion. There are no objective criteria of legitimacy. Legitimacy arises as a result of competitive struggle for the right legal qualification. Legitimacy is an important feature of the law. The right does not work in practice without legitimacy. Therefore, giving legitimacy to the law, it is necessary for the normal functioning of the legal system. The legitimation of law can be viewed from different positions. Deliberately the concept of legitimation of law J. Habermas is quite promising. However, it does not take into account any asymmetry of social communication. The theory of critical discourse analysis is more adequate. She focuses on power relations shaping public opinion. The legitimacy of rights is difficult to measure. The boundaries of legitimacy are conditional and changeable. They are full of confidence to a critical relationship to the relevant law Institute. Law is a social construct. Legitimation of law, in this case, there is a mechanism of designing law. The struggle of various social groups for the right legal category is the basis of this mechanism. This fight takes place in the field of civil society.

Key words: legitimacy, civil society, the mechanism of legitimization of law.

В завершении статьи «Концепт «гражданское общество» в контексте постклассической эпистемологии» я писал: «Формирование политического курса сегодня — это деятельность элиты и референтной группы по формированию (селекции) списка политических проблем, политической повестки дня, политического концепта как образа желаемого положения дел с помощью власти номинации, категоризации и классификации социальных явлений и процессов и превращения их в политические. Отсюда единственной функцией гражданского общества сегодня остается легитимация политического курса. Проблема легитимации как важнейшей функции гражданского общества — тема для отдельной статьи»¹. По прошествии

некоторого времени стоит сказать, что утверждение «единственности» функции легитимации слишком категорично. Но отрицать важность этой функции тем не менее не приходится. Ниже приводятся авторские рассуждения на эту тему.

Легитимация политического курса — а гражданственность, как содержательная характеристика гражданского общества, ориентирована прежде всего на эту деятельность — производится на основе правовой инновации, так как политика сегодня формулируется преимущественно через законодательство (включая все значимые в данном социуме формы или формальные источники права). Выработка такой инновации, с моей точки зрения, представляет собой борьбу правящей элиты, контрэлит, референтных групп за право официальной — юридической — номинации выгодных для данной социальной группы явлений и процессов как

¹ Честнов И.Л. Концепт «гражданское общество» в контексте постклассической эпистемологии // Гражданское общество в России и за рубежом. № 1. 2013. С. 10.

политических. Тем самым им, этим явлениям, приписывается социальная и одновременно юридическая значимость, и они приобретают статус публично-правовых норм или институтов². Однако собственно правовыми становятся только такие правила поведения, которые обладают свойством легитимности. Более того, по мнению некоторых авторитетных теоретиков, сущностным признаком права как раз и является легитимность. Признание другого как любого, каждого равноправного субъекта права — имманентный признак права, по мнению А.В. Полякова, С.И. Максимова и некоторых других современных авторов. «Способность к признанию, — пишет известный украинский теоретик права, — является собственно правовой способностью, делающей право возможным. Акты признания — это особые интенциональные акты, выражающиеся в направленности на Другого, при этом он рассматривается как ценность вне зависимости от степени его достоинств, как ценность, заслуживающая гарантий защиты со стороны права. Ценностно-значимый акт признания есть то, что конституирует «клеточку» права, представляет собой конститутивный момент правосознания»³. «... Что означает признание права (правовых текстов)? — вопрошает А.В. Поляков. Это есть признание неких общих рамок поведения, т.е. определенных прав и обязанностей, связывающих всех членов общества; признание их «объективного», независимого от индивидуальной воли лица, и социально значимого (ценностного) характера, понимание их содержания и порядка реализации, включая признание возможности наказания за несоблюдение таких правил. ...Право легитимируется не только через виртуальные тексты первичных источников права и не только через политические тексты государственной власти, но и через актуальные тексты, создаваемые самой практикой реализации прав и обязанностей»⁴. Справедливости ради следует оговориться, что уже Г. Гегель, по крайней мере в йенский период своего творческого пути, полагал, что «признание рождается одновременно с отношениями права. Право есть обоюдное признание»⁵.

Обеспечивается же легитимность политического курса и права, его оформляющего, деятельностью гражданского общества. Более того, именно гражданское общество сегодня обеспечивает легитимацию всей правовой системы современного социума. Будет ли воспринята населением правовая инновация или она останется на бумаге (что встречается достаточно часто), зависит от активности гражданского общества.

² Подробнее авторскую позицию по этому вопросу см.: Честнов И.А. Правовая политика в постклассическом измерении // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3). С. 33–44.

³ Максимов С.И. Концепция правовой реальности // Неклассическая философия права: вопросы и ответы / под ред. А.В. Стовбы. Харьков, 2013. С. 54–55.

⁴ Поляков А.В. Прощание с классикой, или Как возможна коммуникативная теория права // Российский ежегодник теории права. 2008. № 1.

⁵ Рикер П. Путь признания: три очерка. М.: РОССПЭН, 2010. С. 172.

С позиций современной постклассической методологии легитимность права — это не статичная данность и даже не состояние, о чем пишет В.В. Денисенко⁶, а процесс или механизм постоянного подтверждения принятия права населением. Механизм легитимации права предполагает объяснение его формирования, воспроизводства и изменения. Нормативизм, как и юснатурализм, вообще эту проблему не поднимает и не решает: с точки зрения позитивистов, политика права выходит за рамки юридической науки, а позиция естественного права предполагает, судя по всему, божественную креацию вечных неотчуждаемых прав человека, принципов морали. Социология права рассматривает легитимность права прежде всего с точки зрения действительности права как его действенности. Именно такую точку зрения отстаивает Н.В. Варламова, демонстрируя тем самым движение в сторону социологического либертаризма. «Нормативность любого социального регулятора и права в том числе следует понимать как совокупность требований должного, обусловленных сущим, выводимых из сущего и легитимированных им. Любая социальная норма — это не просто требование должного, но и отражение социально типичного («нормального») сущего. <...> Источник любой социальной нормы кроется в сущем: она выражает и закрепляет социально целесообразные модели поведения и устанавливается и (или) обеспечивается авторитетной инстанцией (фактически признаваемой таковой, даже если она считается трансцендентальной)»⁷. Действительность правопорядка, обеспечивающая действительность отдельных норм права, полагает Н.В. Варламова, «фактически сводится к его действенности и легитимности как условию действительности...»⁸. Предельное же основание действительности правопорядка, по ее мнению, предопределяет предельная санкция, введенная Г. Кельзенем. «Именно предельная санкция, понимаемая как выход за рамки данного нормативного порядка, разрушение его, и есть то, что в конечном счете обеспечивает обязательность установленного нормативного порядка. Она принадлежит миру сущего, демонстрируя взаимосвязь сущего и должного: требования должного установлены для обеспечения определенного состояния сущего, которое с тех или иных позиций легитимировано как должное»⁹.

В то же время остается нерешенной, а лишь заявленной проблема — **как именно функционирует механизм легитимации права**. Весьма перспективным вариантом представляется теория коммуникативного действия Ю. Хабермаса. На ее методологической основе формулируются «специфические правила дискурса», позволяющие через процессуальную deliberation норму права приобрести

⁶ Денисенко В.В. Легитимность как характеристика сущности права. Введение в теорию. Монография. М.: Юрлитинформ, 2014.

⁷ Варламова Н.В. Нормативность права: проблемы интерпретации // Правовая коммуникация и правовые системы / Труды Института государства и права Российской академии наук / под ред. Ю.А. Шульженко, Н.В. Варламовой. М.: ИГП РАН, 2013. № 4. С. 78.

⁸ Там же. С. 94.

⁹ Там же. С. 101.

статус общезначимости¹⁰. Важно заметить, что сторонники коммуникативно-процессуальной (делиберативной) концепции исходят из формальной, а не содержательной рациональности, понимая, что любое решение в принципе может быть погрешимо (или сущностно оспоримо) в силу неисчерпаемости окружающего нас мира и ограниченности человеческого познания. Р. Алекси, известный теоретик права, подробно их разрабатывающий, формулирует следующие правила: «1. Каждый, кто может говорить, может принимать участие в дискурсе. 2 (а) Каждый может поставить под сомнение любое утверждение. (б) Каждый может ввести любое утверждение в дискурс. (с) Каждый может выражать свои взгляды, желания и потребности (2.2). 3. Ни одному из ораторов нельзя препятствовать реализовывать его права, закрепленные в пунктах (1) и (2), никаким давлением, в рамках или за пределами дискурса.

Эти правила гарантируют права каждого из тех, кто принимает участие в дискурсе, а также свободу и равенство в рамках дискурса. Они служат выражением универсального характера теории дискурса»¹¹.

Приведенные положения являются приложением к правоведению идеи дискурсивной рациональности, основанной на «идеальной речевой ситуации», как практики «идеального коммуникативного сообщества», развиваемой К.-О. Апелем и Ю. Хабермасом¹². При всем авторитете данной программы и ее обоснованности нельзя не заметить, что в ней не принимается во внимание контекст коммуникативной ситуации, роль власти и идеологии в манипуляции реальным (а не идеальным) коммуникативным сообществом при выработке, столкновении и борьбе аргументов¹³. Поэтому «делиберативная» (она же дискурсивная) теория права, ориентированная на консенсус, сегодня поставлена под сомнение критическим дискурс-анализом, акцентирующим внимание на различиях, конститутивных для всех социальных идентичностей (в том числе и правовых статусов)¹⁴, и борьбе социальных групп за право официальной номинации социальных явлений и процессов как юридических, а значит, и их признании населением. Не случайно Р. Алекси оговаривается: «Центральной проблемой теории дискурса состоит в том, что ее система правил не предоставляет никакого метода, который позволил бы конечным

числом операций достигать всегда точно определенного результата»¹⁵.

Дискурс-анализ в его постклассической версии *критического* дискурс-анализа направлен на выявление механизмов власти и гегемонии в социальных практиках с помощью анализа текстов и использования языка¹⁶. Критический дискурс-анализ, как методологическая программа¹⁷, представленная, например, Н. Фэркло, предполагает, во-первых, анализ дискурсивной практики, т.е. связи текста (в нашем случае — текста права) и социальной практики. Предполагается выявление того, как именно социальная практика производит и интерпретирует текст. В этом, например, преуспели сторонники школы критических правовых исследований США, показав, кто фактически является законодателем. Во-вторых, необходимо провести интердискурсивный анализ исследуемого текста, его включенность в систему текстов, жанров и практик. В-третьих, критический дискурс-анализ направлен на измерение дискурсивного события — социальной практики. Основной интерес при этом направлен на отношения власти и идеологии¹⁸.

Существование (т.е. действительность) права, его нормативность, включающая легитимность, с моей точки зрения, повторяю еще раз, — это результат борьбы социальных групп за право юридической номинации — квалификации социальных ситуаций как юридически значимых. Такая «борьба за право» «юридической гегемонии» предполагает «первичный производ» лица, обладающего социальным (включая в современном мире и формально-юридический) капиталом,

¹⁵ Алекси Р. Указ. соч. С. 453.

¹⁶ Р. Вудак выделяет следующие принципы критического дискурс-анализа: 1) Критический дискурс-анализ рассматривает лингвистический характер социальных и культурных процессов и структур. 2) Он исследует власть в дискурсе и власть над дискурсом. 3) Общество и культура диалектически связаны с дискурсом — они формируются дискурсом и в то же время конституируют дискурс. Каждый отдельный пример применения языка воспроизводит или трансформирует общество и культуру, включая отношения власти. 4) Использование языка может быть идеологическим. Чтобы определить это, необходимо проанализировать тексты и исследовать их интерпретацию, восприятие и социальное влияние. 5) Дискурсы носят исторический характер, их можно рассматривать только в контексте. 6) Связь между текстом и обществом не прямая, она опосредована социокогнитивно. 7) Критический дискурс-анализ подразумевает систематическую методологию и связь между текстом и его социальными условиями, идеологиями и отношениями власти. Интерпретации всегда динамичны и открыты для новых контекстов и новой информации. 8) Дискурс — это форма социального поведения. См.: Woodak R. *Disorders of Discourse*. London, 1996. P. 17–20.

¹⁷ По мнению Т. ван Дейка, «не существует «одного» дискурс-анализа как некоего метода, так же как и не существует «одного» социального или когнитивного анализа. Как ДИ, так и КДИ располагают большим количеством разных методов изучения в зависимости от целей исследования, природы изучаемого объекта, интересов и квалификации исследователя и других параметров исследовательского контекста». См.: Ван Дейк Т.А. *Дискурс и власть: Репрезентация доминирования в языке и коммуникации*. М., 2013. С. 19–20.

¹⁸ Fairclough N. *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*. London, 1995.

¹⁰ Подробнее об этом см.: Честнов И.А. Концепт «гражданское общество». С. 6–10.

¹¹ Алекси Р. Юридическая аргументация как рациональный дискурс // *Российский ежегодник теории права*. 2008. Вып. 1.

¹² Apel K.-O. *Diskurs und Verantwortung*. Frankfurt am Main, 1988; Habermas J. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 1–2. Frankfurt am Main, 1981.

¹³ М. Фуко по поводу идей Ю. Хабермаса как-то заявил: «Идея, будто может существовать состояние коммуникации, которая будет таковая, что игры истины смогут циркулировать в ней без препятствий, без давления и последствий принуждения, на мой взгляд, принадлежит к порядку утопии». См.: Фуко М. *Этика заботы о себе как практика свободы* // Фуко М. *Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью*. Ч. 3. М., 2006. С. 266.

¹⁴ Подробнее об этом см.: Laclau E. *Emancipation(s)*. London; N.Y., 1996; Laclau E., Mouffe C. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. 2nd ed. London, 2000.

конструирующий новый правовой институт. Затем эта инновация с помощью механизмов символической манипуляции общественным сознанием легитимируется среди широких народных масс, хабиитуализируется (опривычивается) и начинает выдаваться за «естественный порядок вещей», т.е. происходит «амнезия происхождения» сконструированного элитой и референтной группой правового института. При этом принципиально важно, что инновация становится правовым институтом, если она функционально значима. Только благодаря определенной эффективности правило поведения будет легитимировано и начнет воспроизводиться широкими народными массами. Последнее как раз и является показателем легитимности права.

Легитимность права достаточно сложно измерить. Границы легитимности условны и изменчивы; они простираются от полного доверия до критического отношения к соответствующему институту права. Механизм воспроизводства (как инновационного, так и традиционного) легитимности права образуют дискурсивные практики социальных групп в борьбе за право официальной номинации социальных явлений, в том числе юридической квалификации. Именно победитель с помощью символической власти номинации «убеждает» население в легитимности соответствующей картины мира, правовой реальности. До тех пор, пока широкие массы населения не выступают открыто против такой картины мира, в данном социуме имеет место легитимность.

Невозможно указать одну или группу «причин», порождающих легитимность права. Вслед за П. Бурдые позволительно сказать, что легитимность возникает в результате «конкурентной борьбы за власть, которая осуществляется посредством конкуренции за непосвященных или, лучше сказать, за монополию на право говорить и действовать от имени какой-либо части или всей совокупности непосвященных»¹⁹. Тем более не существует «объективных» оснований для принятия населением именно этой правовой инновации. Так, например, сегодня, в ситуации социальной неопределенности, невозможно дать «научно обоснованную», однозначную оценку любому более или менее сложному социальному явлению или процессу и тем самым убедить население в «объективной» необходимости его, этого действия, «юридизации». Это связано с тем, что такая оценка зависит от позиции «наблюдателя» и с разных точек зрения будет если не противоположной, то по крайней мере значительно отличающейся. Дать однозначную оценку можно, только если встать на позицию «метанаблюдателя», а претендовать на таковую может только Бог. Поэтому с позиций одной социальной группы, например, свержение режима М. Каддафи — это «революционная справедливость», а с другой точки зрения — антигосударственное преступление.

В связи с этим следует признать конструируемость, а не объективную заданность «природой вещей» или «мировым разумом» права, преступности, в том числе общественной опасности. Представители копенгагенской школы международных отношений,

например, в 90-е годы XX века обратили внимание на то, что с точки зрения современной политической науки невозможно указать, какая из существующих социальных угроз более реальна и значима. Поэтому, с их точки зрения, необходимо акцентировать внимание на характере политических дискуссий по проблемам общественной безопасности, т.е. почему именно она (эта угроза) оценивается таким образом²⁰. В связи с этим заявляется, что невозможно дать универсальное определение опасности или перечень всех чрезвычайных ситуаций. Важнее исследовать, как и почему некоторые ситуации квалифицируются как чрезвычайные, угрожающие общественной безопасности и как изменяется их интерпретация со временем. Так, истерия в массовом общественном сознании, во многом инициированная СМИ, по поводу события 11 сентября 2001 года привела к внедрению новых запретов и контролирующих инстанций, но не обеспечила предотвращения новых терактов. Американский исследователь Д. Кэмпбелл еще в 1992 году писал, что опасность не есть объективное состояние. В мире существует множество опасностей (инфекционные болезни, несчастные случаи, политическое насилие), имеющих чрезвычайные последствия. Но не все они интерпретируются как реальные угрозы. Все современное общество пронизано угрозами и опасностью. События или факторы, которые получают такую оценку, интерпретируются с помощью измерения опасности. Достоверность этого процесса зависит от субъективного восприятия остроты этих «объективных» факторов²¹. Выявление тех из них, которые квалифицируются экспертами и населением как реальные угрозы, и анализ возможных способов реагирования на них и их предотвращение — важнейшие задачи современной науки²².

Поэтому следует согласиться с П. Бурдые, по мнению которого «настоящим законодателем является не автор проекта закона, но все те агенты, которые, выражая специфические интересы и обязательства, ассоциируемые с их положением в различных полях

²⁰ Buzan B., Woewer O., Wilde J. Security: a New Framework for Analysis. Boulder, London, 1998.

²¹ Campbell D. Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics Identity. 2nd ed. Minneapolis, 1998. P. 1–2.

²² А.В. Добрынин по этому поводу пишет, что одной из форм манипулирования общественным сознанием (правосознанием) являются «постоянно возникающие в обществах состояния моральной паники. В результате подобных манипуляций современное общество оказывается дезориентировано перед лицом реальных социальных угроз и деморализовано неадекватной реакцией на явления, представляющие скорее виртуальную, нежели действительную опасность. Классическим примером такой дезориентации и деморализации можно считать ситуацию с восприятием преступного поведения в сегодняшней Литве. В публичных дискуссиях практически игнорируется тот факт, что по уровню убийств страна уже не первый год занимает первое место в Евросоюзе. Однако вместе с тем в последние полтора года не без «помощи» местных средств массовой информации практически все общество втянуто в бурное обсуждение вопросов педофилии, приоритетность которой в контексте нынешней криминогенной ситуации более чем сомнительна». См.: Добрынин А.В. Теоретические предпосылки конструирования девиантности // Конструирование девиантности. Монография / сост. Я.И. Гилянский. СПб.: ДЕАН, 2011. С. 30.

¹⁹ Бурдые П. Политическое представление // Бурдые П. Социология социального пространства. М., СПб., 2005. С. 198.

(в юридическом поле, но также в религиозном, политическом и т.д.), сначала вырабатывают частные и неофициальные устремления и требования, а затем придают им статус «социальных проблем», организуя с целью их «продвижения» формы публичного волеизъявления (статьи, книги, платформы ассоциаций или партий) и давления (манifestации, петиции, требования)²³.

Литература

1. Алексин Р. Юридическая аргументация как рациональный дискурс // Российский ежегодник теории права. Вып. 1. СПб.: ООО «Университетский издательский консорциум «Юридическая книга», 2009. С. 446–457.
2. Бурдые П. О символической власти // Бурдые П. Социология социального пространства. М., СПб.: Алетейя, 2005. С. 87–97.
3. Бурдые П. Политическое представление // Бурдые П. Социология социального пространства. М., СПб.: Алетейя, 2005. С. 179–220.
4. Ван Дейк Т.А. Дискурс и власть: Репрезентация доминирования в языке и коммуникации. М.: Книжный дом «Либроком», 2013. 344 с.
5. Варламова Н.В. Нормативность права: проблемы интерпретации // Правовая коммуникация и правовые системы / Труды Института государства и права Российской академии наук / под ред. Ю.Л. Шульженко, Н.В. Варламовой. М.: ИГП РАН, 2013. № 4. С. 76–117.
6. Денисенко В.В. Легитимность как характеристика сущности права. Введение в теорию. Монография. М.: Юрлитинформ, 2014. 184 с.
7. Добрынин А.В. Теоретические предпосылки конструирования девиантности // Конструирование девиантности. Монография / сост. Я.И. Гилинский. СПб.: ДЕАН, 2011. С. 17–35.
8. Максимов С.И. Концепция правовой реальности // Не-классическая философия права: вопросы и ответы / под ред. А.В. Стовбы. Харьков: Библиотека международного журнала «Проблемы философии права», 2013. С. 31–62.
9. Поляков А.В. Прощание с классикой, или Как возможна коммуникативная теория права // Российский ежегодник теории права. 2008. № 1. С. 9–43.
10. Рикер П. Путь признания: три очерка. М.: РОССПЭН, 2010. 268 с.
11. Фуко М. Этика заботы о себе как практика свободы // Фуко М. Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью. Ч. 3. М.: Праксис, 2006. С. 241–271.
12. Честнов И.Л. Концепт «гражданское общество» в контексте постклассической эпистемологии // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 6–10.
13. Честнов И.Л. Правовая политика в постклассическом измерении // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3). С. 33–44.
14. Apel K.-O. Diskurs und Verantwortung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1988. 305 s.
15. Buzan B., Woewer O., Wilde J. Security: a New Framework for Analysis. Boulder, London: Lynnie Rienner, 1998. 303 p.
16. Campbell D. Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics Identity. 2nd ed. Minneapolis, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998. 289 p.
17. Habermas J. Theorie des kommunikativen Handelns. Bd. 1–2. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981. 1167 s.
18. Laclau E. Emancipation(s). London; N.Y.: Verso, 1996. 124 p.
19. Laclau E., Mouffe C. Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics. 2nd ed. London: Verso, 2000. 240 p.
20. Woodak R. Disorders of Discourse. London: Sage, 1996. 200 p.
21. Fairclough N. Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language. London: Longman, 1995. 265 p.

²³ Бурдые П. О символической власти. С. 95.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В НОРМАТИВНЫХ АКТАХ И КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

*Искевич Ирина Сергеевна,
заведующая кафедрой «Международное право»
Тамбовского государственного технического университета,
кандидат юридических наук
Irina_77707@list.ru*

Статья посвящена изучению прав и свобод человека и гражданина в период прихода к власти Временного правительства и его последующей деятельности. Автором рассматриваются конституционные проекты и нормативные акты Временного правительства, провозгласившие основы гражданского общества. Анализ нормативного материала и правоприменительной практики показал, что, хотя в России в начале XX века и были провозглашены основные права и свободы, проблема состояла в отсутствии механизмов их реализации, гарантий и защиты.

Ключевые слова: правовое положение человека и гражданина, нормативные правовые акты, Временное правительство, конституционные проекты, Основные законы.

Human and Civil Rights in Regulatory Enactments and Constitutional Drafts of the Provisional Government

*Iskevich Irina S.,
Head of the International Law Department
at the Tambov State Technical University,
Candidate of Legal Sciences*

Article is devoted to studying of the rights and freedoms of the person and citizen during coming to power of Provisional government and throughout its activity. In detail the constitutional projects and regulations containing bases of civil society are considered. The analysis of standard material and law-enforcement practice showed that though in Russia at the beginning of the XX century and basic rights and freedoms were proclaimed, the problem consisted in lack of mechanisms of their realization, guarantees and protection.

Key words: legal status of the person and citizen, regulations, Provisional government, constitutional projects, Basic laws.

Осмысление проблемы прав человека в России без учета ее исключительно сложных и противоречивых процессов в прошлом и настоящем едва ли конструктивно. Очевидны существенные отличия в развитии нашего Отечества от многих стран, начиная со стран западной демократии, которые, при всех издержках и отрицательных факторах, дали мощный импульс становлению прав человека в их современном естественно-правовом понимании и не испытали на себе подобных российским драматических социальных катаклизмов.

Российские ученые — теоретики правового государства В.М. Гессен, П.И. Новгородцев, Н.М. Коркунов, Б.А. Кистяковский и др. являлись сторонниками естественно-правовой доктрины, согласно которой права и свободы принадлежат человеку от рождения. По их мнению, нормативно-правовые акты, а также институты публичной власти — важные компоненты конституционно-правовой системы, но вторичные по отношению к правам и свободам личности, механизмы реализации права и свобод¹.

Русский либерализм прошел три этапа в своем развитии. Третий этап — «новый» либерализм начала века (до Октября 1917 г.), социальный либерализм, провозгласивший необходимость обеспечения каждому гражданину «права на достойное человеческое

существование». Он дал толчок новому осмыслению проблем правового государства (Н.И. Кареев, П.И. Новгородцев, Б.А. Кистяковский, С.И. Гессен, М.М. Ковалевский, П.Н. Милюков, Л.И. Петражицкий, С.А. Муромцев и др.).

К началу XX века, несмотря на отмену крепостного права и проведение императором Александром II судебной, земельной, военной и ряда других реформ 1860–1870-х годов, сохранялось сословное деление общества, предопределявшее неравенство правового положения подданных Российской империи. Дворяне наделялись многими привилегиями, тогда как в отношении низших сословий допускались принудительный труд и телесные наказания. Дискриминировались женщины; в частности, замужние не имели паспорта, сведения о них (гражданство, местожительство) записывались в документ мужа.

На основе анализа нормативного материала и правоприменительной практики можно сделать вывод: хотя в России в начале XX века и были провозглашены основные права и свободы, проблема состояла в отсутствии механизмов их реализации, гарантий и защиты. Население не привыкло к демократии.

3 марта 1917 года Временное правительство опубликовало Декларацию о своих целях и задачах, которые сводились к полной и немедленной амнистии по всем делам, политическим и религиозным; свободе слова, печати, союзов, собраний и стачек с распространением политических свобод на военнослужащих

¹ Туманова А.С., Киселев Р.В. Права человека в правовой мысли и законодательстве Российской империи рубежа XIX–XX вв. М., 2011.

в пределах, допускаемых военно-техническими условиями; отмене сословных, вероисповедных и национальных ограничений; немедленной подготовке к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, которое установит «форму правления и конституцию страны; замене полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления; выборам в местное самоуправление на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования...»².

Перечисленные положения конкретизировались соответствующими законами и постановлениями. Так, законодательство о выборах закрепляло свободный характер выборов³. Подвергся либерализации уголовный процесс, а также другие отрасли права. Вносились элементы гуманизации в деятельность пенитенциарных учреждений (признавалось личное достоинство заключенных, ограничивалось заключение в карцер и др.). «Акт 3 марта, — писал позднее Б.Э. Нольде, — в сущности говоря, был единственной конституцией периода существования Временного правительства»⁴. По его словам, с этой конституцией можно было пройти до Учредительного собрания.

Самым крупным достижением Временного правительства в области прав человека является отмена смертной казни. Мера эта была осуществлена 12 марта. «Во всех случаях, в которых действующими гражданскими, военными и военно-морскими уголовными законами установлена в качестве наказания за преступные деяния смертная казнь, таковую заменить каторгой срочной или бессрочной»⁵. Отмена смертной казни, так же как и опубликованный ранее закон об амнистии, шумно приветствовались российской печатью, подчеркивавшей гуманный характер внутренней политики Временного правительства. Однако эта мера просуществовала недолго. Через четыре месяца смертная казнь была возобновлена по приказу А.Ф. Керенского.

20 марта 1917 года вышло постановление Временного правительства об отмене религиозных и национальных ограничений, утвержденное на заседании правительства еще 18 марта⁶. Согласно этому постановлению отменялись все установленные действующими узаконениями ограничения в правах российских граждан, обусловленные принадлежностью к тому или иному вероисповеданию, вероучению или национальности.

20 апреля было опубликовано постановление «О собраниях и союзах», провозгласившее «право российских граждан без особого разрешения устраивать собрания», а также «образовывать общества и союзы в целях, не противных уголовным законам». Это постановление призвано было узаконить право собраний и союзов, фактически завоеванное народом в

февральские дни и подтвержденное первыми декларациями Временного правительства. Временное правительство приняло также пакет нормативных актов, посвященных свободе совести, слова и печати, являвшихся значительным шагом вперед по сравнению с предшествующим законодательством.

27 апреля Временное правительство издало постановление «О печати». В нем провозглашалась практически полная свобода печатного слова. Не допускалась не только предварительная, но и всякая цензура вообще; применение к произведениям печати каких-либо административных мер (в том числе арест печатной продукции) было запрещено.

14 июля правительством было издано постановление «О свободе совести». «Каждому гражданину Российского государства, — говорилось в нем, — обеспечивается свобода совести. Посему пользование гражданскими и политическими правами не зависит от принадлежности к вероисповеданию, и никто не может быть преследуем и ограничиваем в каких бы то ни было правах и убеждениях в делах веры»⁷.

К выработке проекта конституции в порядке подготовки к Учредительному собранию 11 октября 1917 года приступила «Особая комиссия по составлению проекта Основных законов». Комиссия высказалась за включение в российскую конституцию декларации принципов, вложив в таковые по возможности конкретное юридическое содержание. Это мотивировалось «огромным воспитательным влиянием, которое, будучи излишним для гражданина современной Англии или Франции, в России крайне необходимо», так как самые принципы будто бы «недостаточно вошли в сознание народа и его органов». По мнению комиссии, в декларации должны были быть зафиксированы как права свободы, так и права граждан на определенные услуги со стороны государства — права позитивного статуса. Необходимым представлялось также перечислить основные обязанности граждан.

Единодушны российские ученые были в определении демократического характера избирательного права. Однако они высказывали различные точки зрения о самой избирательной системе. В частности, профессор В.В. Водовозов отмечал: «Выборы будут производиться на основе всеобщего и равного избирательного права с прямым и тайным голосованием. Право голоса будет распространено на женщин, не будут его лишены и военные, в том числе и солдаты, находящиеся в окопах. Спорны только некоторые частности закона, хотя и весьма важные, — например, вопрос о том, будут ли выборы произведены по обычной системе избрания отдельных депутатов в отдельных округах по большинству голосов или по пропорциональной системе»⁸.

Крупным демократическим достижением было предоставление избирательного права женщинам. Такое право имели тогда жительницы немногих государств (Норвегии, Дании, Финляндии, Австралии, Новой Зеландии, некоторых американских штатов). Противников равноправия женщин было много, причем не только среди правых, но и среди левых.

² Вестник Временного правительства. 1917. № 2.

³ Положение о выборах в Учредительное собрание от июля — сентября 1917 г. // СУ Временного правительства. 1917. № 169. Ст. 915; № 251. Ст. 1801.

⁴ Право. 1917. № 27. Ст. 1065.

⁵ СУ. 1917. № 66. Ст. 375.

⁶ РГАСПИ. Ф. 6. Оп. 1. Д. 2. Л. 39.

⁷ СУ. 1917. № 188. Ст. 1099.

⁸ Водовозов В.В. Учредительное собрание. Пг., 1917. С. 67.

Если правые уверяли, что женщины ничего не смыслят в политике, склонны к крайностям и, увлеченные демагогией большевизма, будут способствовать его победе, то левые высказывали противоположные опасения: женщины консервативны, они хотят вернуть монархию. Поначалу не было единства в этом пункте и у министров. Во второй половине марта главу правительства князя Львова посетила делегация общественных деятелей (В. Фигнер, С. Панина, А. Милюкова, А. Тыркова). Премьер заверил их, что женщинам будет дано право голоса.

Избирательный закон не предусматривал каких-либо ограничений имущественного и образовательного характера. Не было и ценза оседлости, от которого прежде страдали рабочие сезонники и крестьяне-отходники. В избирательные списки включались все лица, прибывшие на территорию избирательного участка к моменту их составления. Это обеспечило право голоса сотням тысяч беженцев из западных губерний, оккупированных германскими войсками. Не делалось различия между природными россиянами и натурализовавшимися иностранцами, принявшими российское гражданство даже накануне выборов.

Комиссия приняла также «Предварительный проект статей Основных законов по вопросу об автономии (федерации)», разработанный Н.И. Лазаревским⁹. Статья 1 провозглашала Россию «единой и нераздельной», т.е. централизованным, унитарным государством. Как таковой федерации проект не предусматривал. Естественно, что ни о каком праве на самоопределение, праве свободного выхода и образования самостоятельного государства в проекте не упоминалось. Основная идея проекта состояла в провозглашении территориальной целостности государства. В составе России Финляндия «пользуется самостоятельностью на основаниях и в пределах, установленных законом о взаимоотношениях России и Финляндии» (ст. 2). Предполагалось, что такой закон примет Учредительное собрание.

По проекту вводилась областная автономия (ст. 3). Постановлялось, что устройство областных учреждений (ст. 4) и пределы их полномочий в делах местного законодательства и управления будут определяться законами, издаваемыми центральной законодательной властью. Законы областных властей не имеют обязательной силы, если противоречат Основным законам и вообще законам, изданным центральной законодательной властью, и не основаны на законах, определяющих устройство и предметы ведения областных учреждений (ст. 5). Губернские и уездные правительственные учреждения должны были подчиняться областным установлениям¹⁰. Органы местного самоуправления участвовали в выборе судей на основаниях, установленных в Учреждении судебных установлений, т.е. томом XVI Свода законов Российской империи.

12 июля Временное правительство изменило свое постановление «О печати» от 27 апреля. Военному министру и министру внутренних дел предоставлялось право закрывать издания, «призывающие к неповиновению распоряжениям военных властей и к

неисполнению воинского долга и содержащие призывы к насилию и к гражданской войне, с одновременным привлечением ответственных редакторов к судебной ответственности в установленном порядке»¹¹. 14 июля была введена предварительная военная цензура. 28 июля была существенно ограничена свобода собраний¹².

2 августа Временное правительство издало постановление «О принятии мер против лиц, угрожающих обороне государства, его внутренней безопасности и завоеванной революцией свободе»¹³, которое, по существу, вводило чрезвычайное положение. Военному министру и министру внутренних дел предоставлялось право заключать под стражу лиц, «деятельность которых представляется особо угрожающей обороне государства, внутренней его безопасности и завоеванной революцией свободе», предлагать им покинуть пределы государства, «а в случае отказа или самовольного возвращения — заключать под стражу». Срок заключения под стражей не оговаривался¹⁴.

Меры, предусмотренные этим актом, являлись нарушением законности. Отсутствие юридических оснований ответственности, возможность внесудебного преследования, отсутствие гарантий права обвиняемого на защиту — все это подрывало авторитет Временного правительства.

«Особая комиссия по составлению проекта Основных законов» после решения вопроса о правах граждан приступила к обсуждению проблемы обязанностей. Предложение регламентации обязанностей граждан было принято без каких-либо обсуждений и единогласно. При этом юрист В.М. Гессен напомнил, что во многие конституции были включены основные обязанности граждан, такие как воинская повинность, уплата налогов и др.

Литература

1. Авдеев Н. Революция 1917 года. Хроника событий. Январь — апрель 1917 / Н. Авдеев. М., 1923. Т. 1. С. 80.
2. Багдасаров В.Ю. Права человека в Российской империи: вопросы истории отечественной правовой мысли / В.Ю. Багдасаров. Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 1996. С. 10–11.
3. Беневоленский В.Б. Эволюция институтов третьего сектора в странах Центральной и Восточной Европы в 1990–2000-е годы / В.Б. Беневоленский // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 10.
4. Вестник Временного правительства. 1917. № 2.
5. Вестник Временного правительства. 1917. № 1 (46). 5 (18) марта.
6. Вестник Временного правительства. 1917. № 5. 17 марта.
7. Иванова С.А., Пашенцев Д.А. Возможности формирования институтов гражданского общества с помощью частного права / С.А. Иванова, Д.А. Пашенцев // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 18.
8. Красный архив. 1928. Т. III (28). С. 129.
9. Положение о выборах в Учредительное собрание от июля — сентября 1917 г. // СУ Временного правительства. 1917. № 169. Ст. 915; № 251. Ст. 1801.
10. Право. 1917. № 27. Ст. 1065.

¹¹ СУ. 1917. № 192. Ст. 1148.

¹² СУ. 1917. № 201. Ст. 1246.

¹³ СУ. 1917. № 190. Ст. 1131.

¹⁴ СУ. 1917. № 190. Ст. 1131.

⁹ Красный архив. 1928. Т. III (28). С. 129.

¹⁰ Учредительное собрание. 1918. Стенограммы. М., 1991. С. 44.

11. Протасов А.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. М.: РОССПЭН, 1997. С. 157–160.
12. РГАСПИ. Ф. 6. Оп. 1. Д. 2. Л. 39.
13. Революционное движение в России после свержения самодержавия. Документы и материалы. М., 1957. С. 428.
14. Российское законодательство X–XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций: Учебное пособие / под ред. О.И. Чистякова. М.: Юридическая литература, 1994. С. 231–233.
15. СУ. 1917. № 66. Ст. 375.
16. СУ. 1917. № 177. Ст. 974.
17. СУ. 1917. № 188. Ст. 1099.
18. СУ. 1917. № 190. Ст. 1131.
19. СУ. 1917. № 192. Ст. 1148.
20. СУ. 1917. № 201. Ст. 1246.
21. Туманова А.С., Киселев Р.В. Права человека в правовой мысли и законодательстве Российской империи рубежа XIX–XX вв. М., 201.
22. Учредительное собрание. 1918. Стенограммы. М., 1991. С. 44.

ИДЕИ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РУССКОЙ ПОСТРЕВОЛЮЦИОННОЙ ЭМИГРАЦИИ

*Сабенникова Ирина Вячеславовна,
заведующая сектором использования архивных документов
Всероссийского научно-исследовательского института
документоведения и архивного дела (ВНИИДАД),
доктор исторических наук
sabennikova@mail.ru*

Рассмотрение российской эмиграции как исторического феномена XX века позволяет раскрыть ее роль посредника между старой и новой Россией, между Россией и Европой. Это дает возможность установить вклад эмиграции в формирование современного российского общества. Он определяется осознанным стремлением к синтезу европейской и русской культуры, в котором принципы демократии и прав личности, выработанные европейской цивилизацией за длительное время ее существования, органически проникают в ткань традиционной российской национальной культуры. Культурной парадигмой эмиграции является концепция политической и правовой модернизации, направленная на создание демократического гражданского общества, правового государства, с сохранением и использованием национальной специфики.

Ключевые слова: российская научная эмиграция, российская диаспора, демократическое гражданское общество, правовое государство, беженцы, концепция образования, национальная культура.

Ideas of Implementation of the Civil Society in the Russian Postrevolutionary Emigration

*Sabennikova Irina V.,
Head of the Sector of Archival Documents Use
of All-Russian Scientific Research Institute
of Document Science and Archivistics (VNIIDAD),
Doctor of History*

A study of Russian emigration as a 20th-century historical phenomenon reveals its role as the link between old and new Russia, between Russia and Europe. It becomes possible to assess the contribution of the emigré community to the formation of the present-day Russian society. Its main feature is a conscious quest for a synthesis between European and Russian culture in which the principles of democracy and the rights of the individual worked out by the European civilization over the centuries become part of the warp and woof of traditional Russian national culture. The cultural paradigm of emigration is a doctrine of political and legal modernization aimed at creating a democratic civil society, a law-governed state that preserves its national features.

Key words: Russian emigration of scientists, Russian diaspora, a democratic civil society, a law-governed state, refugees, the concept of education, national culture.

Российская постреволюционная эмиграция, возникшая в результате Октябрьской революции 1917 года и Гражданской войны, несла в себе либерально-демократический потенциал русского общества начала XX века и противостояла изоляционистской модели советского типа государства. Достаточно быстро русская эмигрантская диаспора приобрела определенную организационную структуру, объединявшую ее составные части: бывшие русские консульства за рубежом приняли на себя функции правовых учреждений, Земско-городской комитет помощи русским беженцам за границей (Земгор) стал продолжением и развитием в условиях эмиграции русского

земского самоуправления, сложилась разветвленная сеть профессиональных военных и гражданских организаций, учебных заведений, появились бюро труда, издательства, периодические издания, действовали политические партии и объединения. В результате взаимодействия эмигрантских общественных и международных организаций был принят единый идентификационный документ для русских постреволюционных беженцев — «нансеновский» паспорт, который более двадцати лет подтверждал принадлежность беженцев из России к русскому зарубежью — структуре, юридически неоформленной, но тем не менее вполне реально существовавшей в межвоенный период на

территории Европы и Дальнего Востока. На протяжении двадцати лет конфликт права и культурной традиции оставался одной из основных проблем самосознания русской постреволюционной эмиграции. Активная деятельность русских юристов-эмигрантов (Б.Э. Нольде, С.Г. Гогель, Б.Е. Шацкий) привела к тому, что, хотя русские беженцы в большинстве своем были подчинены законодательствам стран проживания, русское дореволюционное право признавалось в течение ряда лет в качестве личного статута беженцев¹.

Одной из основных целей, которые стояли перед постреволюционной эмиграцией, было сохранение русских традиций, школы, языка, церкви. Эмиграция сознательно шла к синтезу европейской и русской культуры, в котором принципы демократии и прав личности, выработанные европейской цивилизацией за длительное время ее существования, органически могли проникнуть в ткань российской национальной культуры. Наиболее показательно результаты этой деятельности можно проследить в концепции образования, предложенной российской эмиграцией для будущей России, которая является концепцией политической и правовой модернизации либеральной части эмигрантского сообщества, направленной на создание демократического гражданского общества, правового государства, с сохранением и использованием национальной специфики и культурного облика русского народа. Создание русской высшей школы за рубежом стало возможно благодаря значительному проценту интеллигенции в составе постреволюционной эмиграции. Так, в Чехословакии из 22 100 русских эмигрантов (данные Земгора на 1922 г.) половину составляли лица интеллигентных профессий, студенты и школьники². В Югославии, где численность русских беженцев достигала 30–35 тыс., 75% эмигрантов, согласно статистическим данным, имели среднее или высшее образование³.

Специфика состава русской эмиграции (значительный процент молодежи, стремившейся получить образование) позволила создать высшую школу за рубежом. Наиболее активно в сфере создания системы русских учебных заведений действовал Земгор, перенесший в условия эмиграции методы и формы работы земского самоуправления.

Русская либеральная интеллигенция, представленная в эмиграции прежде всего университетской профессурой, стремилась воспитать в молодом поколении уважение к праву и обосновать правовой статус российского зарубежья как правопреемника исчезнувшей Российской империи. Наиболее активной силой для будущего преобразования страны, в соответствии с концепцией образования, должны были стать европейски образованные, мыслящие люди, опирающиеся в своей деятельности на российскую культурную традицию⁴.

¹ Сабенникова И.В. Российская эмиграция: сравнительно-типологическое исследование. М., Берлин, 2015.

² ГАРФ. Ф. 5899. Оп. 1. Д. 166. Л. 190.

³ ГАРФ. Ф. 6006. Оп. 1. Д. 22. Л. 21.

⁴ Сабенникова И.В. Российская эмиграция 1917–1939 гг.: структура, география, сравнительный анализ // Российская история. 2010. № 3. С. 58–80.

Можно констатировать, что во всех вузах российской постреволюционной эмиграции активно читались правовые курсы, суть которых состояла в том, чтобы обеспечить преемственность российской политико-правовой традиции — познакомить молодое поколение эмиграции с основами российской и мировой юридической науки, дать представление о специфике и особенностях развития права в Советской России и странах пребывания русских беженцев. Это свидетельствует о высокой правовой культуре российской эмиграции, стремившейся как сохранить национальные ценности, так и найти возможность синтеза российской и европейской культуры. В основу деятельности большинства вузов, созданных в эмиграции, был положен Общий университетский устав 1884 года.

Первый Русский юридический факультет был создан в Праге (7 апреля 1922 г.). Его учредителем выступил Союз русских академических организаций, ставивший целью сохранить традиции русской правовой науки. На Юридическом факультете преподавали ведущие профессора Московского, Петербургского, Харьковского, Ростовского, Киевского университетов: А.А. Вилков, П.И. Георгиевский, С.К. Гогель, Д.Д. Grimm, С.В. Завадский, М.М. Катков, П.Б. Струве, А.А. Кизеветтер, Н.О. Лосский, А.В. Федоровский, Г.В. Флоровский, С.Н. Булгаков, Г.В. Вернадский и другие. Деканом факультета при его образовании и до 1924 года был П.И. Новгородцев, позже — Grimm, Е.В. Спекторский, А.А. Вилков. В 1923 году в Праге создается Русский народный университет — научный центр, вокруг которого группировалась русская интеллигенция, не только профессура, но прежде всего — молодежь, стремившаяся использовать свое вынужденное пребывание за границей для получения образования. Русский народный университет, по мнению учредителей, должен был стать свободной трибуной, равно доступной для всех общественных течений в эмиграции, что нашло отражение прежде всего при подборе преподавательского состава и лекционных курсов, читавшихся в РНУ. На отделении общественных наук читались курсы: «Учение об обществе» (проф. В.Я. Гуревич и П.А. Сорокин); «Учение о праве и государстве» (проф. Н.Н. Алексеев); «История учений об обществе и государстве в XVIII–XIX столетиях» (проф. П.И. Новгородцев). На историко-философском отделении многочасовые курсы вели проф. А.А. Кизеветтер («Новейшая история России / вторая пол. XIX и XX столетий»), проф. А.В. Флоровский («Власть и народ в истории России»), проф. В.Г. Архангельский «История русской интеллигенции», проф. И.И. Лаппо «Славянство и Россия». На отделении «Советская Россия» читались новые курсы: «Правовой строй России» (проф. Н.С. Тимашев, А.В. Маклецов), «Экономика России» (проф. С.Н. Прокопович), «Финансы Советской России» (проф. А.А. Вилков), «Международное положение Советской России» (приват-доц. М.А. Циммерман), «Сельское хозяйство и земельная реформа в Советской России» (проф. К.Р. Кочаровский), «Гражданское право в Советской России» (проф. С.В. Завадский), «Школа в Советской России» (проф. С.И. Гессен), «Церковь в Советской России» (проф. С.Н. Булгаков).

Сходная с Чехословакией ситуация сложилась в Югославии, где насчитывалось около 35 тыс. русских беженцев. Уже в 1920 году в Белграде было создано Общество русских ученых, филиалы которого существовали в Загребе, Любляне, Скопле, Суботице, т.е. во всех югославских городах, где жили русские ученые. Общество русских ученых объединяло представителей различных политических направлений, в него входили известные историки-слависты, историки общественной мысли, права, церкви А.А. Погодин, Е.В. Спекторский, Ф.В. Тарановский, Е.В. Аничков, М.Н. Ясинский и Г.А. Острогорский и др. В Белграде работал Русский народный университет, Русская публичная библиотека, Русское археологическое общество. В 1928 году в Белграде был открыт Русский научный институт как филиал аналогичного института в Праге.

В Болгарии 3 апреля 1927 года также был открыт РНУ, который возглавил профессор П.М. Бицилли, в преподавательский состав вошли профессора-эмигранты, преподававшие в Софийском университете: правоведы И.А. Базанов и П.М. Богаевский, экономист С.С. Демосфенов, физик К.И. Иванов. Для чтения лекций также приглашались ученые из Праги и других мест русской эмиграции.

В 1922 году в Берлине был создан Русский научный институт, где читались лекции по истории русской мысли. Институт ставил своей целью изучение русской духовной и материальной культуры и распространение знаний о ней, а также содействие русской эмигрантской молодежи в получении высшего образования в Германии. Деятельность института велась по трем направлениям: правовому (И.А. Ильин), экономическому (С.Н. Прокопович) и духовной культуры России (Н.А. Бердяев). Ректором института был избран В.И. Ясинский, проректором — С.Л. Франк. К преподаванию в институте были привлечены крупнейшие русские ученые: Л.П. Карсавин, читавший курс «Россия и Запад», А.А. Кизеветтер — курс «Русская история», А.М. Кулишнер — «Семинар по изучению советского строя», В.А. Мякотин — «Курс русской истории», П.Б. Струве, М.А. Таубе, Б.П. Вышеславцев, С.И. Гессен, А.П. Марков и др.

В Париже русской эмиграцией было открыто восемь высших учебных заведений, куда принимали студентов из всей русской диаспоры. Среди них на первом месте по своему официальному статусу и уровню преподавания стояло русское отделение при Сорбонне, где преподавало более 40 известных русских профессоров. Также нужно назвать Коммерческий институт, Русский политехнический институт, Высший технический институт, Православный богословский институт и Русскую консерваторию. В 1925 году к ним присоединился еще Франко-русский институт — Высшая школа социальных, политических и юридических наук, ориентировавшая своих студентов на работу в России, дипломы выпускников института приравнивались к дипломам выпускников французских университетов. Председателем совета профессоров института был П.Н. Милюков, а председателем правления — известный французский социолог Гастон Жэз.

В 1921 году при Земгоре был открыт Русский народный университет в Париже.

В Харбине, где, несмотря на значительную долю русского населения, не было русской высшей школы, в феврале 1920 года были открыты Высшие экономико-юридические курсы (с 1922 г. — Юридический факультет), первым деканом которых стал Н.В. Устрялов. В программу их обучения входили: общая теория права (проф. Н.В. Устрялов); история римского права (проф. Г.К. Гинс); государственное право (Н.В. Устрялов); политическая экономия (доц. И.П. Петров и М.В. Абросимов); история экономических учений (доц. И.П. Петров); практические знания по общей теории права (Н.А. Стрелков). В январе 1925 года наряду с Юридическим было открыто и Экономическое отделение в составе двух подразделений: железнодорожно-коммерческого и восточно-экономического, что позволило факультету стать центром подготовки квалифицированных востоковедческих кадров.

Большое значение для русских студентов-эмигрантов имело Объединение русских эмигрантских студенческих организаций (ОРЭСО), созданное I Съездом русских студентов-эмигрантов в 1921 году. Чехословакия, как наиболее активный центр русского студенчества, приняла в работе организации значимое участие. В момент создания ОРЭСО студенческие организации находились в 22 странах. Задачами Объединения было: выявление бывших студентов российских дореволюционных вузов за границей и вовлечение их в состав студенческих союзов; перемещение студентов из культурно и экономически неразвитых стран в те государства, где можно было поступить в вузы и найти сносно оплачиваемую работу; изыскание средств для материальной и академической помощи учащимся; улучшение правового положения студентов; сближение с иностранными студентами и развитие взаимопомощи; информирование и сбор материалов по истории эмиграции студенчества. Вся эта разносторонняя деятельность имела свои результаты. Привлечение студенческих организаций в состав Объединения способствовало тому, что в состав ОРЭСО в разное время входили на правах действительных членов 54 организации из 17 стран Европы, 2 африканские страны, по одной — из Азии и Америки, также поддерживалась тесная связь с организациями, не готовыми вступить в состав Объединения по каким-либо юридическим причинам. Было проведено четыре съезда русских эмигрантских студенческих организаций в Праге (1921, 1922, 1924) и в Париже (1926). Через ОРЭСО к 1928 году прошло около 12 тыс. студентов, которые учились главным образом в Чехословакии, Франции, Сербии, США, где условия жизни и возможности получить образование были относительно благоприятными. Объединению удалось получить поддержку от Министерства иностранных дел Чехословакии, Державного комитета в Королевстве Сербов, Хорватов, Словенцев, Комитета по обеспечению образования русскому юношеству за границей во Франции, от Комитета помощи русским студентам в Бельгии, организованного кардиналом Мерсье и др. Благодаря такой поддержке смогли получить образование 8 тыс. русских студентов.

Объединение издавало информационный бюллетень и журнал «Годы», с тем чтобы информировать своих членов о положении в различных странах⁵.

Студенты, окончившие русские вузы, рассеивались по всему миру. Среди них были не только русские, но и граждане различных стран пребывания в эмиграции, которые благодаря высококвалифицированным преподавателям (часто — выдающимся представителям русской науки и культуры) в эмиграции смогли получить качественное европейское образование и сформировать свое мировоззрение под влиянием либерально-демократических идей.

Интеграция в европейское общество как магистральная тенденция развития эмиграции сопровождалась другим конкурирующим процессом — ростом национализма. В современной литературе достаточно хорошо объяснен данный феномен XX века, выражающийся в росте национального самосознания, стремлении сохранения национальной идентичности, приоритетном внимании к национальной культуре малых народов или национальных меньшинств перед лицом глобализации мира, его унификации, стандартизации под влиянием мощных экономических, технологических и информационных процессов. Как это было в истории других крупных эмиграций прошлого, связанных с различными потрясениями мирового масштаба, российская эмиграция столкнулась с аналогичной дилеммой. Однако для российской эмиграции данный исторический выбор имел еще большее значение, поскольку в XX веке национализм приобрел более интенсивный характер. Распространение фашизма в Европе является крайней формой националистической и расовой идеологии, претендующей на тотальный контроль над миром и исключаяющей всякие иные формы проявления национальной идентичности. В этой связи легко объяснить особую чувствительность российской эмиграции к сохранению собственного национального облика, тем более что речь шла о противопоставлении его не только европейской империалистической, но и советской интернационалистической трактовке национального возрождения. Опасность денационализации и натурализации была тем выше, чем отличнее было общество, в котором жили эмигранты, от традиционно русского, и тем чаще встречались примеры принятия нового гражданства, чем ближе была им окружающая культура. Это особенно характерно для славянских стран, где эмигранты находили сходство славянских традиций, языка, культуры и религии.

Национальные приоритеты русской эмиграции наиболее четко проявились в разработанной ею концепции образования. Всякая образовательная концепция содержит в себе модель желательного формирования личности в обществе. Анализ концепции образования, предложенного в российской эмиграции, позволяет констатировать, что в ней был дан оригинальный синтез европейской культуры и национальных ценностей. Данная модель имела в принципе европейский либеральный характер, и в то же время она была направлена на сохранение национальной

идентичности. Ее основная цель состояла в подготовке людей, способных осуществить демократические реформы в будущей России⁶.

Российская эмиграция в межвоенный период прошла несколько этапов в процессе своей социальной адаптации, что связано во многом с развитием общественного сознания эмиграции в целом. Начальный период эмиграции, характеризующийся сохранением у большинства эмигрантов осознания себя русскими гражданами, готовыми в ближайшее время вернуться в Россию, отмечен крайне медленным процессом адаптации к новым условиям. Второй этап (1920-е гг.) — победа советского строя в России, установление дипломатических отношений с Россией большинством европейских стран, нэп привел к определенному расколу политического настроения российской эмиграции и появлению движения «Смена вех», возвращения, евразийства. В этот период происходит дифференциация общественного сознания эмиграции, когда одни выступают за возвращение в Советскую Россию, другие остаются на принципах активного антисоветизма, третьи занимают промежуточную позицию. Третий этап (начало 1930-х гг.) связан с победой фашистского режима в Германии и Италии, с изменением международного политического положения, что вело к дальнейшей поляризации политических настроений в эмиграции — от активного неприятия фашизма и непримиримого отношения к сталинизму до сотрудничества с фашистами.

Если в межвоенный период эмиграция была своеобразным протестом против разрушения большевиками российского государства и миссия ее заключалась в сохранении самой идеи России и русской культуры в противовес советскому интернационализму, то в послевоенное время эмиграция стала представительством прав человека и своеобразным протестом против нарушения этих прав советским государством, что наилучшим образом было выражено в мае 1945 года Маклаковым — главой русской миссии в Париже, опубликовавшим в «Русских новостях» статью «Советская власть и эмиграция».

Таким образом, рассматривая российскую эмиграцию как исторический феномен XX века, необходимо прежде всего отметить ее роль посредника между старой и новой Россией, между Россией и Европой. Это дает возможность установить вклад эмиграции в формирование современного российского общества. Он определяется осознанным стремлением к синтезу европейской и русской культуры, в котором принципы демократии и прав личности, выработанные европейской цивилизацией за длительное время ее существования, органически проникают в ткань традиционной российской национальной культуры. Как показывает анализ структуры российского зарубежья, центров его географического размещения, его философские дискуссии и обращение к прошлому, основное значение в этом синтезе уделялось преобразованию самой российской традиции, столкнувшейся с историческим вызовом социальных потрясений XX века. Фактически речь шла о новом осмыслении места России и ее культуры

⁵ Русские в Праге. 1918–1928. Прага, 1928. С. 64.

⁶ Сабенникова И.В., Гентшке В.А. Зарубежная архивная Россия: география размещения, выявление, публикация источников. М., 2014.

в мире, поиске точек соприкосновения русского общества с мировым обществом на разных континентах, в различных социальных системах и политических режимах. Это дало уникальную историческую возможность сравнивать и проверять многие ключевые параметры российской культурной традиции путем их соотношения с аналогичными параметрами в других странах. Наиболее полно результаты этих наблюдений отразились в концепции образования, предложенной российской эмиграцией для будущей России.

Литература

1. Сабенникова И.В. Российская эмиграция: сравнительно-типологическое исследование / И.В. Сабенникова. М., Берлин, 2015.
2. Сабенникова И.В. Российская эмиграция 1917–1939 гг.: структура, география, сравнительный анализ / И.В. Сабенникова // Российская история. 2010. № 3. С. 58–80.
3. Сабенникова И.В., Гентшке В.А. Зарубежная архивная Россия: география размещения, выявление, публикация источников / И.В. Сабенникова, В.А. Гентшке. М., 2014.

ПРАВОВОЙ СТАТУС РУССКОЯЗЫЧНОГО НАСЕЛЕНИЯ В СТРАНАХ БАЛТИИ В XX ВЕКЕ

*Галас Марина Леонидовна,
главный научный сотрудник Института проблем
эффективного государства и гражданского общества
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,
доктор исторических наук, профессор*

lucera2008@yandex.ru

В статье проведен сравнительно-исторический и системно-правовой анализ правового статуса русских (российских мигрантов и бывших подданных Российской империи) в Латвии, Эстонии, Литве в период наиболее активного выезда россиян за пределы страны происхождения.

Ключевые слова: правовой статус, страна происхождения, государство-реципиент, страны Балтии, парламент, институты гражданского общества, самоуправление, избирательное право, гражданство, эмиграция, беженство.

Legal Status of the Russians in the Baltics in the 20th Century

*Galas Marina L.,
Main Research Scientist of the Institute of Effective State
and Civil Society Issues at the Financial University
under the Government of the Russian Federation,
Doctor of History, Professor*

In article held comparative-historical and systematic-legal analysis of the legal status of Russian (migrants and former subjects of the Russian Empire) in Latvia, Estonia and Lithuania during the most active leaving of Russians outside the country of origin.

Key words: legal status, the country of origin, recipient State, Baltic countries, Parliament, civil society institutions, Self-Government, suffrage, citizenship, emigration, refugee status.

Правовой статус русских в странах Балтии представляет интерес с точки зрения роли институтов гражданского общества в легитимации соотечественников за рубежом, методов и форм их правовой институционализации в постсоветских странах. Показателен период активного миграционного движения россиян в 1918–1925 годах и адаптации мигрантов на протяжении межвоенного периода.

Наиболее благоприятные условия для натурализации русского населения и активизации общественно-политических институтов вследствие парламентских реформ сложились в Латвии. В рассматриваемый период русские в Латвии трактовались как «великорусское» население (из его состава были исключены выходцы из национальных автономий бывшей Российской империи). К 1925 году уже 94,2% великорусов получили подданство Латвии, а к 1930 году — 96,2%¹.

Русские могли защищать свои интересы, гражданские права в общем судебном порядке, излагая иски на родном языке (согласно Закону об учреждении судебных установлений от 6 декабря 1918 г.). Аналогичную преференцию законодатель предоставил немецкой диаспоре.

Наряду с другими диаспорами русским было предоставлено право учреждать национальные школы с образовательной автономией, ведением дисциплин на родном языке (на основании пакета законов об организации школ национальных меньшинств и о просветительных учреждениях Латвии от 8 декабря 1919 г.)². Законодатель разрешил представителям национальных меньшинств участвовать в работе Министерства образования Латвии, учреждая соответствующие отделы образования и культуры. Начальники отделов напрямую взаимодействовали с департаментами Министерства образования, участвовали в заседаниях

¹ Фейгмане Т. Русские в довоенной Латвии. Рига: Балтийский русский институт, 2000. С. 40–135.

² Ганфман М. Русское население и представительные учреждения // Русские в Латвии // Сборник «Дня русской культуры». Ч. 2. 1934. С. 92.

кабинета министров с правом совещательного голоса по кругу ведения.

Одним из первых законов, принятых представительным законодательным Сеймом Латвии, который начал свою работу 13 июля 1919 года, был Закон о подданстве от 23 августа 1919 года. Гражданство Латвийской Республики предоставлялось подданным бывшей Российской империи, проживавшим в Латвии на основании законов России (действовавших до 24 октября 1917 г.), а также происходившим из латвийских областей или зарегистрированным в таких областях до 1 августа 1914 года (до дня объявления Германией войны России), не перешедшим в другое подданство до вступления в силу вышеуказанного закона. Для предоставления гражданства другим иностранцам, апатридам, представителям национальных диаспор законодатель установил ценз оседлости — непрерывного проживания в пределах Латвии в течение 5 лет, за исключением периода с 1 августа 1914 года по 1 августа 1919 года³.

Легитимированные русские в Латвии (в том числе и бывшие подданные Российской империи, заявившие в установленный срок о намерении принять гражданство) были наделены равными с титульным населением политическими правами. Соответственно, могли участвовать во всеобщих, прямых, пропорциональных выборах в Учредительное собрание на основании Закона от 19 августа 1919 года. Следует отметить абсентеизм великорусов: лишь 15% русских, обладавших правом голоса, воспользовались избирательным правом в 1922 году, 35% — в 1925 году. В I Сейме (1922–1925) работали три «русских» депутата, во II Сейме (1925–1928) — пять, в III Сейме (1928–1931) и в IV Сейме (1931–1934) — шесть депутатов⁴.

Избирательную пассивность соотечественников можно объяснить рядом факторов: 1) надеждой на установление «законного» государственного строя в России; 2) низким уровнем жизни значительной части натурализованных великорусов; 3) политическими противоречиями между россиянами, воспрепятствовавшими выступить на выборах общим списком и составили широкое представительство; 4) непопулярностью правительственной политики протекционизма⁵.

Законом о подданстве 1921 года для иностранцев (в том числе для русских, отказавшихся от натурализации) был введен специальный налог за проживание на территории Латвии. Земельное законодательство ограничило право иностранцев на получение во владение и пользование пахотных угодий и иных удобных земель из государственного резервного фонда. Дискриминация привела к разорению ненатурализованных мелких русских собственников, крестьян.

Политическое сопротивление русских депутатов и представителей Православной церкви привело к подписанию министром иностранных дел З. Мейеровицем и нунцием Ватикана конкордата

об автономии католической церкви на территории Латвии от 30 мая 1922 года, и ратификацией этого документа 9 июля 1922 года Православная церковь была лишена ряда владельческих и собственнических прав, в том числе на резиденцию православного архиепископа.

Несмотря на протекционизм и проявления национальной дискриминации, россияне в период латвийского парламентаризма (1919–1934) довольно активно учреждали общественные объединения, функционировавшие на основе Закона 1923 года об обществах, союзах и политических организациях (изменения вносились в 1924, 1926, 1933 гг.). Легитимные русские объединения можно классифицировать по целям деятельности, закрепленным в уставно-учредительных документах:

- 1) общественно-политические,
- 2) культурно-просветительные,
- 3) профессиональные,
- 4) благотворительные,
- 5) старообрядческие и конфессиональные,
- 6) студенческие и молодежные,
- 7) академические сообщества,
- 8) эмигрантские.

В условиях немецкой оккупации, а затем и установления власти большевистского правительства, возглавленного П.И. Стучкой, деятельность общественных объединений была прекращена до 1920 года.

Выборы в законодательный Сейм были фактором политической консолидации русских общественных деятелей. В 1922 году от руссконаселенной Латгалии баллотировался Национально-демократический союз русских граждан (НДС) — одно из первых русских всеобщих общественно-политических объединений в Латвии, учрежденный в 1917 году. НДС представлял в Учредительном собрании, I Сейме, в Рижской городской думе.

В июле 1920 года НДС учредил Особый комитет по делам русской эмиграции в Латвии. Комитет финансировался представительными органами квазигосударственной системы российского зарубежья — Земгором, Российским обществом Красного Креста (РОКК). Особый комитет выполнял представительские функции во взаимодействии с Лигой Наций. Особый комитет был интегрирован с Главным русским комитетом по делам русских беженцев в Лондоне, Российским земско-городским комитетом помощи российским гражданам за границей в Париже, Международным комитетом помощи русским эмигрантам в Копенгагене, с его Центральным бюро в Женеве, с американским и российским комитетами Международного Красного Креста⁶.

На базе НДС в 1924 году сформировались политические организации — Русский национальный союз в Латвии (РНС) и Русское национальное объединение (РНО), объединившие представителей правого и правоцентристского политических течений российского зарубежья. В уставных документах этих организаций главной целью являлось делегирование в выборные учреждения Латвии русских кандидатов⁷.

³ Фейгмане Т. Указ. соч. С. 40–135.

⁴ Левицкий Д.А. О положении русских в независимой Латвии // Новый журнал. 1980. № 141. С. 219.

⁵ Арабажин К.И. Независимость Латвии и русское население // Сегодня. Рига. 1921. 30 янв.; Мансырев С.П. Русское меньшинство в Латвии // Сегодня. Рига. 1920. 6 июня.

⁶ ГАРФ. Ф. 5816. Оп. 1. Д. 1. Л. 1–12, 22–43.

⁷ Открытие съезда в Режице // Сегодня. Рига. 1922. 23 авг.

В выборах II Сейма в 1925 году участвовали русские объединения: Блок православных избирателей и русских общественных организаций, Русский объединенный список волостных и общественных деятелей (земцы), Старообрядческий список и Русская народно-трудовая партия. Русский трудовой союз в Латвии и Русское беспартийное объединение вошли в Русский объединенный список волостных и общественных деятелей.

В 1920–1930-х годах в Латвии функционировали русские благотворительные общества, сложившиеся в основном еще во второй половине XIX — начале XX века. Учредителями благотворительных «русских» обществ были крупнейшие предприниматели — выходцы из России: Бочагов А.С., Гончаров А.Т., Кузнецов М.М. и др.

При поддержке русских депутатов в Сейме благотворительным обществам удавалось добиваться государственного финансирования социальных программ, но по большей части программы проводились за счет пожертвований, отчислений от предпринимательской прибыли. Активную деятельность, например, осуществляло Благотворительное общество для призрения русских бедных. С разрешения Рижского магистрата это общество приобрело в собственность земельный участок и построило комплекс зданий для размещения учебных заведений, благотворительных приютов, возвело православный храм иконы Божией Матери «Всех Скорбящих Радость».

Важную роль в организации медицинской помощи русским в Латвии сыграли объединения врачей. Например, в больнице, организованной Обществом оказания помощи неимущим больным в 1922 году, нуждающимся пациентам помощь оказывалась безвозмездно. Обслуживавшиеся в больнице обеспеченные горожане вносили взносы в страховую кассу.

В образовательную систему Латвии были имплементированы культурно-воспитательные, академические, студенческие и молодежные, педагогические профессиональные объединения. Образовательную деятельность такие общества сочетали с политической. Так, исполнительный комитет Союза русских учителей Латвии, учрежденного в 1919 году, принимал участие в работе Народного Собрания по подготовке закона «Об организации школ меньшинств»; был правомочен направлять запросы в русский отдел Министерства образования. Председатель исполкома Союза О.Н. Лишина возглавила в 1920 году русский отдел Министерства образования Латвии.

В 1920 году развитие получило корпоративное движение студентов Латвийского университета. Корпорации русских студентов были объединены в Конвент президиумов. Официально русское студенчество в управлении университета было представлено самофинансируемым Обществом русских студентов Латвийского университета⁸. В 1926 году эта организация реорганизовалась в Русское академическое общество (РАО). РАО сотрудничало с организацией российского зарубежья — Национальным союзом нового поколения, а также с экстремистским

⁸ Русская общественная жизнь // Русский ежегодник на 1938 год. Рига. 1937. С. 65–80.

Братством Русской Правды, образованным в Берлине в 1921 году герцогом Г.Н. Лейхтенбергским, генералом П.Н. Красновым, полковником А.П. Ливеном и др.; а также с Русским общевоинским союзом⁹. Правозцентристское РАО обвинялось в участии в тайном совещании участников национал-социалистического движения, прошедшем в Риге в 1938 году.

В Риге оформились молодежные православные организации. Наиболее крупная из них (Русское студенческое православное единение) была зарегистрирована в 1928 году. Единение организационно связано с общеэмигрантским Русским студенческим христианским движением за рубежом (РСХД).

Активность русских институтов гражданского общества в Латвии актуализировала правовую институционализацию национально-культурных автономий¹⁰. Русские депутаты законодательного Сейма подготовили законопроект национальной культурной автономии. Предлагалось: 1) закрепить статус русских для всех граждан Латвии, которые в паспортных данных указали свою принадлежность к этой национальности; 2) предоставить русскому самоуправлению, формируемому на основе всеобщего избирательного права, право вотирования налогообложения лиц, включенных в специальный русский кадастр; 3) учредить в автономии Русское управление образования; 4) утвердить государственное финансирование русских просветительных учреждений пропорционально численности русских граждан. Закон о культурном самоуправлении меньшинств вступил в силу 12 февраля 1925 года¹¹.

Организованную форму идее автономии русского крестьянства попытка придать прибывший в Ригу в 1923 году из Праги Б.В. Евланов — бывший офицер русской армии, сторонник Трудовой крестьянской партии С.С. Маслова (Прага)¹². В преддверии выборов в Сейм он организовал периодическое издание «Новь». В 1928 году он стал одним из лидеров Русского крестьянского объединения. Вопрос об аграрной реформе многократно поднимался русскими парламентариями. От левого кабинета министров Густава Земгалса русским депутатам удалось добиться представительства в Землеустроительном комитете.

В 1927 году депутаты М.А. Каллистратов и Е.М. Тихоницкий смогли изменить процедуру финансирования русских учебных заведений: средства стали

⁹ Галас М.А. Идеократические государственные концепции постреволюционных течений российской эмиграции // История государства и права. 2008. № 14. С. 16–18; Галас М.А. Монархические идеологемы Русского зарубежного съезда в 1926 г. // История государства и права. 2008. № 18. С. 20–23.

¹⁰ Проект русской культурной автономии // Сегодня. Рига. 1924. 9 янв.; Единый закон об автономии меньшинств отвергнут // Сегодня. Рига. 1924. 31 янв.

¹¹ Завтра выборы в Городскую Думу // Сегодня. Рига. 1925. 27 февр.; Результаты выборов в Думу // Сегодня. Рига. 1925. 3 марта.

¹² Галас М.А. Судьба и творчество русских экономистов-аграрников и общественно-политических деятелей А.Н. Челинцева и Н.П. Макарова. М.: Издательский Дом «Аксон», 2007. С. 147–181.

закладываться в общем государственном бюджете¹³. По ходатайству русских депутатов Сейма правительство Латвии 14 июля 1927 года приняло нормативный правовой акт об освобождении от налога за продление «нансеновских паспортов» эмигрантов с годовым доходом меньше установленного минимума, что позволило малоимущим сохранить право на трудоустройство.

Активность русских депутатов заставила правительство пойти на некоторые уступки. Закон о пенсионных пособиях 17 мая 1929 года восстановил льготы русским, которым до 24 октября 1917 года была назначена российская государственная пенсия, а также прослужившим не менее 25 лет (до указанного срока) в должностях, поощряемых предоставлением права на пенсионное пособие. Право на пенсию предоставлялось лицам, которые до 10 ноября 1927 года уже оформили латвийское подданство, достигли 60-летнего возраста, или нетрудоспособным.

В 1929 году в Русском национальном союзе (РНС) обсуждался проект меморандума национальных меньшинств, в котором предлагалось закрепить за ними статус юридического лица с правом прямого обращения в Лигу Наций. К проекту вернулись в 1932 году, когда представитель русского меньшинства Латвии был делегирован на Венский меньшинственный конгресс¹⁴.

Кабинет министров разработал программу сближения народов в общегосударственных интересах. Во исполнение ст. 81 Конституции Правила о государственном языке от 8 февраля 1932 года закрепили обязательное применение государственного (латышского) языка в армии, во флоте, во всех государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях. Депутаты Русской прогрессивной фракции Сейма вошли в состав оппозиционного меньшинственного блока. Фракция организовала в Резекне Русское общественное совещание, заседание которого состоялось 8 мая 1932 года. Совещание поддержало идеологему «русские являются органической частью Латвии»¹⁵.

Государственный переворот, осуществленный под руководством Карлиса Улманиса, в мае 1934 года привел к введению в стране чрезвычайного положения. Прекратили деятельность парламентские партии, блоки, в том числе и русские. Закон о статусе обществ, союзов и политических организаций во время чрезвычайного положения от 14 июня 1934 года установил обязательность регистрации, ликвидации таких юридических лиц Министерством внутренних дел. Приказом министра объединения могли быть ликвидированы в связи с возможностью причинения ими вреда государству или обществу.

6 июня 1934 года вступили в силу изменения к Правилам о государственном языке. На публичных собраниях предписывалось использовать иностранные языки (т.е. негосударственные) строго с разрешения министра внутренних дел или уполномоченного им должностного лица. 5 января 1935 года был введен

в оборот нормативный акт, закрепивший обязательность использования государственного языка во всех институтах публично-правового характера.

В соответствии с Законом 1938 года подлежали ликвидации малорентабельные и бесприбыльные общества и союзы. Все общества должны были состоять под наблюдением полиции¹⁶. В ответ на диктатуру среди русской молодежи, которая не обучалась в русских учебных заведениях, прошла военную службу в армии Латвии, получило развитие движение некорпорантов, считавших нецелесообразным объединяться, поскольку это еще более ограничивало свободу личности¹⁷.

Неоднозначно протекал процесс правовой институционализации общественных и политических структур российского зарубежья в Литве. В первой четверти XX века русская диаспора занимала четвертую позицию в численном соотношении национальных меньшинств.

Как и в Латвии, русские стремились использовать механизм парламентаризма для правовой, социальной, экономической и культурной адаптации. Представитель русской диаспоры в Литве Тыминский А.И. в 1923 году был избран депутатом во Второй Сейм Литвы. Русский парламентарий немало усилий прилагал для урегулирования проблемы беженцев, а в 1930-е годы возглавлял отделение Нансеновского офиса по делам беженцев в Каунасе.

В среде российского зарубежья Литвы также была популярна идея создания русской культурной автономии. Законодательно удалось закрепить право национальных меньшинств на автономию школьного образования¹⁸.

Специфичным явлением стало представительство русских интересов структурами других диаспор, например белорусскими народно-национальными организациями. В подтверждение сказанного: решение губернского белорусского съезда от 2 декабря 1918 года об учреждении на базе Русской управы для защиты политических, религиозных и экономических прав православного русского населения Гродненской губернии новой структуры — Гродненской губернской белорусской управы. Управа взаимодействовала с Временным правительством Литвы. Члены управы принимали участие в выборах в законодательный Сейм.

Особой была роль русских объединений в Эстонии. Этот факт во многом объясняется дискриминацией русских. Российские мигранты, беженцы были причислены к «лицам без определенных занятий». Интернированные военнослужащие Северо-Западной армии генерала Н.Н. Юденича смогли покинуть концентрационные лагеря только после оформления «нансеновских паспортов»¹⁹. О жестокости обращения эстонских властей с русскими

¹³ Рассмотрение бюджета министерства образования // Сегодня. Рига. 1927. 17 февр.

¹⁴ Сегодня. Рига. 1932. 8 июля.

¹⁵ Сегодня. Рига. 1932. 10 мая.

¹⁶ Фейгмане Т. Указ. соч. С. 91–139.

¹⁷ Русский ежегодник на 1939 год / под ред. С.А. Коренева [и др.]. Рига: издание Русского национального объединения в Латвии. С. 50–51.

¹⁸ Тыминский А. Русская школа в Литве // Русская школа за рубежом (Прага). 1927–1928. Кн. 28. № 24. С. 40–55.

¹⁹ Шамбаров В.Е. Белогвардейщина. М.: ЭКСМО-Пресс, 2002. С. 376–379.

беженцами свидетельствует секретный доклад командования Северо-Западной армии от 17 февраля 1920 года: их «убивали прямо на улице», «заставляли сутками лежать на трескучем морозе на шпалах железной дороги»²⁰.

До 1920 года вопросами адаптации россиян к государственности Эстонии занимался Временный русский совет (учрежден в 1918 г.). После заключения Тартуского мирного договора 2 февраля 1920 года между РСФСР и Эстонской Республикой в Нарве был учрежден институт представителя российской делегации Русско-эстонской смешанной комиссии по делам пленных и беженцев (работал до 1922 г.). Невыносимые условия проживания в Эстонии и невозможность получения документов для выезда в благополучные страны Европы побуждали русских эмигрантов, беженцев, интернированных ходатайствовать о возвращении на родину. Организационно-технические вопросы решала служба уполномоченного Центрального управления по эвакуации населения в Эстонии²¹.

Особый состав российской миграции, беженства в Эстонии преопределил доминирование военных объединений разных направлений: благотворительных, правозащитных, культурно-воспитательных. Наряду с уставной деятельностью эти структуры активно занимались антисоветскими акциями, были легитимно или тайно связаны с Русским общевоинским союзом. В октябре 1920 года в Таллине было учреждено общество поддержки военнослужащих СЗА «Белый крест», отделения которого сложились в Тарту, Нарве и в др. городах²².

В 1924 году была зарегистрирована Касса взаимопомощи бывших русских моряков и служащих русского военного флота. Касса являлась членом Всезарубежного объединения морских организаций (бюро в Париже), который возглавлял бывший начальник морского штаба Верховный Главнокомандующий вице-адмирал А.И. Русин. В полном составе члены Кассы входили в нелегальную организацию «Объединение бывших русских моряков», которую возглавил контр-адмирал П.П. Левицкий (директор правления Русско-Балтийского судостроительного и механического общества). В Эстонии Левицкий представлял великого князя Кирилла Владимировича²³.

В 1925 году приказом П.Н. Врангеля начальником эстонского отдела РОВС был назначен А.К. Баиов. Скрытые подразделения в рамках легитимных организаций должны были поддерживаться в состоянии боевой готовности для оперативного вступления в военные действия против СССР²⁴.

В условиях отсутствия государственного финансирования русские эмигранты создавали коммерческие объединения, кооперативы и т.п. К примеру, в Ревеле кооператорами, эмигрировавшими из РСФСР, в январе 1920 года было организовано Русское кооперативное товарищество, успешно функционировавшее до 1923 года²⁵.

Уровень оборотов Товарищества характеризуют договоры с крупнейшим кредитным учреждением, заложившим основы международных финансовых операций России в странах Западной Европы, — Московским народным банком (Лондон), а также с Русским кооперативным транспортным союзом в Лондоне и лондонской конторой Центросоюза в Риге. Показательно, что представители Товарищества участвовали в октябре 1920 года в работе съезда Центрального комитета Международного кооперативного союза в Гааге²⁶.

Председатель Русского кооперативного товарищества П.А. Богданов возглавил бюро по подготовке Учредительного съезда в Таллине, на котором планировалось сформировать представительскую структуру — Объединение русских эмигрантов. В марте 1920 года съездом был сформирован исполнительный орган Объединения — Центральный комитет русских эмигрантов²⁷. Комитет объединил сорок территориальных организаций. Уставный капитал Комитета составляли частные взносы, переводы Земгора, РОКК, American Relief Administration (негосударственной организации США, созданной в 1919 году для помощи европейским странам, пострадавшим в Первой мировой войне), Главного комитета помощи русским эмигрантам в Лондоне.

На основании ходатайства Центрального комитета русских эмигрантов эстонскими властями в порядке исключения было принято решение об открытии русского учебного заведения²⁸. Культурно-просветительный отдел сотрудничал с Христианским союзом молодых людей (УМСА). УМСА был интегрирован со Всемирной христианской студенческой федерацией (центр в США).

Задачу культурной идентификации русской молодежи ставили педагогические объединения. В Тарту ученые университета организовали в 1921 году Русскую академическую группу (РАГ). РАГ Тарту была принята в члены Союза русских академических организаций за границей (штаб-квартира в Париже). РАГ открыла единственный в то время вуз в Эстонии — Русские высшие политехнические курсы; была одним из организаторов Народного университета в Тарту (1928). В период «безмолвия» профессора покинула

²⁰ Секретный доклад о причинах неудачи борьбы с большевиками на северо-западном фронте. 1920 // Гессен И.В. Архив русской революции. В 22-х т. Берлин: Слово, 1921. Т. 2. С. 143–169.

²¹ ГАРФ. Ф. 9494. Оп. 1. Д. 1. Л. 1–16; 14–45.

²² Бойков В.А. Благотворительная организация «Белый крест» (1920–1940) // Труды Русского исследовательского центра в Эстонии. Таллин, 2001. Вып. I. С. 54–57.

²³ Русское национальное меньшинство в Эстонской Республике (1918–1940). Тарту, СПб., 2001. С. 79–80.

²⁴ Зирин С.Г. Объединения и судьбы северо-западников на чужбине // Белое движение на Северо-Западе и судьбы его участников. Сб. статей. Псков, 2004. С. 109–130; Иса-

ков С.Г. Русские в Эстонии (1918–1940). Историко-культурные очерки. Тарту: Компю, 1996. С. 305–308.

²⁵ ГАРФ. Ф. 6056. Оп. 1. Д. 1. Л. 8, 42–54.

²⁶ ГАРФ. Ф. 6057. Оп. 1. Д. 1. Л. 1–34.

²⁷ Сергеев В.П. Общественные организации русского национального меньшинства в Эстонской Республике в 1920–1940 гг. Новый исторический вестник № 1 (12). 2005 // Сетевой журнал Российского государственного гуманитарного университета // [Электронный ресурс] URL: http://www.nivestnik.ru/2005_1/08.shtml.

²⁸ Русский календарь для Эстонии на 1922 г. Ревель, 1921. С. 8.

Эстонию, а РАГ формально была ликвидирована в 1940 году.

Ряд русских просветительных объединений в Эстонии делегировали своих представителей в органы управления. Так, глава Союза русских просветительных и благотворительных обществ (объединившего 25 русских организаций Таллина) А.К. Янсон занимал пост русского национального секретаря Секретариата по защите культурных интересов национальных меньшинств Министерства народного просвещения Эстонии²⁹.

Диктаторский режим премьер-министра Эстонии Константина Пятса и Главнокомандующего эстонской армией Йохана Лайдонера нивелировал институты гражданского общества. В 1938 году были созданы «лагеря для лодырей» — лагеря для принудительного (на срок от 6 месяцев до трех лет) труда безработных. В 1939 году начался квислинговский период. Русские эмигранты стремились выехать в Европу, часть из них реэмигрировала. Оставшиеся эмигранты натурализовались и социокультурно интегрировались.

Литература

- Бойков В.А. Благотворительная организация «Белый крест» (1920–1940) // Труды Русского исследовательского центра в Эстонии. Таллин, 2001. Вып. I. С. 54–57.
- Бойков В.А. Русский Обще-воинский Союз (РОВС) и Эстония // Русские в Эстонии на пороге XXI века: прошлое, настоящее, будущее [сб. статей] / сост. В.А. Бойков [и др.]. Таллин: Русский исследовательский центр в Эстонии, 2000.
- Булатов А. Союз Русских Просветительских и Благотворительных обществ за 10 лет // Вестник Союза русских просветительных и благотворительных обществ в Эстонии. 1933. № 2–3. С. 21.
- Волков С.В. Белое движение. Энциклопедия гражданской войны. СПб., М.: Нева, ОЛМА-ПРЕСС, 2003.
- Галас М.А. Идеократические государственные концепции постреволюционных течений российской эмиграции // История государства и права. 2008. № 14. С. 16–18.
- Галас М.А. Монархические идеологемы Русского зарубежного съезда в 1926 г. // История государства и права. 2008. № 18. С. 20–23.
- Галас М.А. Россия, которая «самой себе была Лигой Наций»: правовой статус, политическая, социально-экономическая, идеологическая адаптация российских эмигрантов, беженцев, ремигрантов в 1920–1940-х гг. М.: ПИК ВИНТИ, 2011.
- Галас М.А. Судьба и творчество русских экономистов-аграрников и общественно-политических деятелей А.Н. Челинцева и Н.П. Макарова. М.: Издательский Дом «Аксон», 2007.
- Ганфман М. Русское население и представительные учреждения // Русские в Латвии. Сборник «Дня русской культуры». Ч. 2. 1934.
- ГАРФ. Ф. 5816. Общество помощи русским гражданам в Берлине. Оп. 1. Д. 1.
- ГАРФ. Ф. 6056. Русское кооперативное товарищество в Эстонии. Оп. 1. Д. 1.
- ГАРФ. Ф. 6057. Бюро русского кооперативного объединения для помощи голодающим России. Оп. 1. Д. 1.
- ГАРФ. Ф. 9494. Уполномоченный Центрального управления по эвакуации населения в Эстонии. Оп. 1. Д. 1.
- Зирин С.Г. Объединения и судьбы северо-западников на чужбине // Белое движение на Северо-Западе и судьбы его участников [сб. статей]. Псков, 2004. С. 109–130.
- Исаков С.Г. Русские в Эстонии (1918–1940). Историко-культурные очерки. Тарту: Кому, 1996.
- Левицкий Д.А. О положении русских в независимой Латвии // Новый журнал. 1980. № 141. С. 219.
- Национальный Союз Нового Поколения (Национально-Трудовой Союз). Белград: Издательство Исполнительного Бюро Совета Союза, 1935.
- Окороков А.В. Молодежные организации русской эмиграции (1920–1945). М., 2000 (Российская историческая военно-политическая библиотека).
- Последние известия. Ревель. 1921. 30 сент.
- Русская общественная жизнь // Русский ежегодник на 1938 год. Рига. 1937. С. 65–80.
- Русский ежегодник на 1939 год / под ред. С.А. Коренева [и др.]. Рига: издание Русского национального объединения в Латвии.
- Русский календарь для Эстонии на 1922 г. Ревель, 1921.
- Русское национальное меньшинство в Эстонской Республике (1918–1940). Тарту, СПб., 2001.
- Сегодня. Рига. Различные номера 1920–1930-х гг.
- Секретный доклад о причинах неудачи борьбы с большевиками на северо-западном фронте. 1920 // Гессен И.В. Архив русской революции. В 22-х т. Берлин: Слово, 1921. Т. 2.
- Сергеев В.П. Общественные организации русского национального меньшинства в Эстонской Республике в 1920–1940 гг. Новый исторический вестник № 1 (12). 2005 // Сетевой журнал Российского государственного гуманитарного университета // [Электронный ресурс] URL: http://www.nivestnik.ru/2005_1/08.shtml.
- Тыминский А. Русская школа в Литве // Русская школа за рубежом (Прага). 1927–1928. Кн. 28. № 24. С. 40–55.
- Фейгмане Т. Русские в довоенной Латвии. Рига: Балтийский русский институт, 2000.
- Шамбаров В.Е. Белогвардейщина. М.: ЭКСМО-Пресс, 2002.
- Шор Т.К. Общественная жизнь // Русское национальное меньшинство в Эстонской Республике (1918–1940). Тарту, СПб., 2001. С. 99–169.

²⁹ Булатов А. Союз Русских Просветительских и Благотворительных обществ за 10 лет // Вестник Союза русских просветительных и благотворительных обществ в Эстонии. 1933. № 2–3. С. 21.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА НКО И ПРОБЛЕМА ОЦЕНКИ ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ*

*Громова Мария Николаевна,
заместитель начальника отдела развития
некоммерческого сектора экономики
Департамента социального развития и инноваций
Министерства экономического развития Российской Федерации
m.n.gromova@yandex.ru*

*Мерсиянова Ирина Владимировна,
директор Центра исследований гражданского общества
и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ,
заведующая кафедрой экономики и управления
в негосударственных некоммерческих организациях
Департамента государственного и муниципального управления
факультета социальных наук Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»
imersianova@hse.ru*

В целях развития гражданского общества, а также в связи с решением задач социальной политики на поддержку НКО государством на протяжении ряда лет направляются значительные средства. С учетом растущих объемов государственной поддержки НКО и увеличивающегося разнообразия соответствующих программ на федеральном, региональном и муниципальном уровне требуется разработка методик оценки их эффективности. В работе показаны объемы, структура и особенности государственной поддержки НКО в России, в том числе с точки зрения поставленных государственными органами социально-политических целей. На основе анализа методик оценки эффективности программ поддержки некоммерческих организаций, применяемых государственными и частными донорскими организациями за рубежом, а также исходя из особенностей государственной поддержки некоммерческих организаций в России, сделан вывод о том, что требуется разработка универсальной, гибкой и доступной для применения на практике методики оценки эффективности государственных и муниципальных программ поддержки НКО в нашей стране.

Ключевые слова: государственная программа, некоммерческие организации, некоммерческий сектор, социальная политика, социально ориентированные НКО.

State Support of the Non-profit Sector and Issue of Estimation of its Efficiency

*Gromova Maria N.,
Deputy Head of the Division of Noncommercial Economy Sector Development
of the Department of Social Development and Innovations
of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation*

*Mersyanova Irina V.,
Director of the Center for Civil Society and Non-Profit Sector Studies
of National Research University Higher School of Economics,
Head of the Economics and Management in the Non-Government
Noncommercial Organizations Department of the State and Municipal Management
Department of the Faculty of Social Sciences of National Research University
Higher School of Economics*

With a view to developing civil society and addressing social policy issues, the government has been allocating a considerable amount of funding for NGO support over a number of years. Given the growing support of NGOs by the government and the increasing diversity of the relevant programs at the federal, regional and municipal levels, it is essential to develop a methodology of evaluating the effectiveness of these programs. The article examines the scope, structure and characteristics of NGO support by the government in Russia, among other things, from the point of view of social and political goals pursued by government agencies. Based on the analysis of methodologies for evaluating programs of NGO support, which are applied by public and private donors abroad, and proceeding from the specifics of government support of NGOs in Russia, the article makes a conclusion that it is necessary to develop a universal, flexible and easily applicable methodology for the evaluation of the effectiveness of public and municipal programs for NGO support in Russia.

Key words: state program; noncommercial organizations; non-profit sector; social policy; socially focused noncommercial organizations.

* Данная статья подготовлена в рамках проекта «Долгосрочные перспективы развития сектора негосударственных некоммерческих организаций: подходы к оценке и их апробации», выполненного в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2016 г.

Развитие форм поддержки негосударственных некоммерческих организаций (далее — НКО) со стороны государства является одним из направлений институционализации взаимоотношений государства и гражданского общества в нашей стране¹. К настоящему времени уже сформировался и применяется целый спектр различных форм финансовой и нефинансовой поддержки НКО. К первым относится предоставление субсидий НКО как на адресной, так и на конкурсной основе, различных налоговых льгот, а также обеспечение имущественной поддержки в виде передачи НКО собственности в безвозмездное пользование или предоставление аренды на льготных условиях; ко вторым — информационная, консультационная и образовательная поддержка.

В нашей стране формы взаимодействия органов власти и НКО начали формироваться вначале на муниципальном уровне, потом стали появляться на региональном уровне, и лишь в начале 2000-х годов был поставлен вопрос о необходимости поддержки НКО со стороны федеральных органов государственной власти². С тех пор актуальность вопроса о государственной поддержке НКО обусловлена не только тем, что объемы государственной поддержки НКО в нашей стране постоянно увеличивались, но и тем, какое значение придается этой государственной поддержке самими НКО. Так, согласно результатам всероссийского опроса руководителей НКО, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках мониторинга состояния гражданского общества при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ (2015 г., n = 850), практически 2/3 респондентов считают в той или иной мере существенным влияние, которое оказывает

¹ Мерсиянова И.В., Якобсон А.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.

² Нездуров А.Л., Сунгуров А.Ю. Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России. В кн.: Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. А.И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. С. 209–236; Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. М.: Academia, 2004.

Финансовая поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций на федеральном уровне

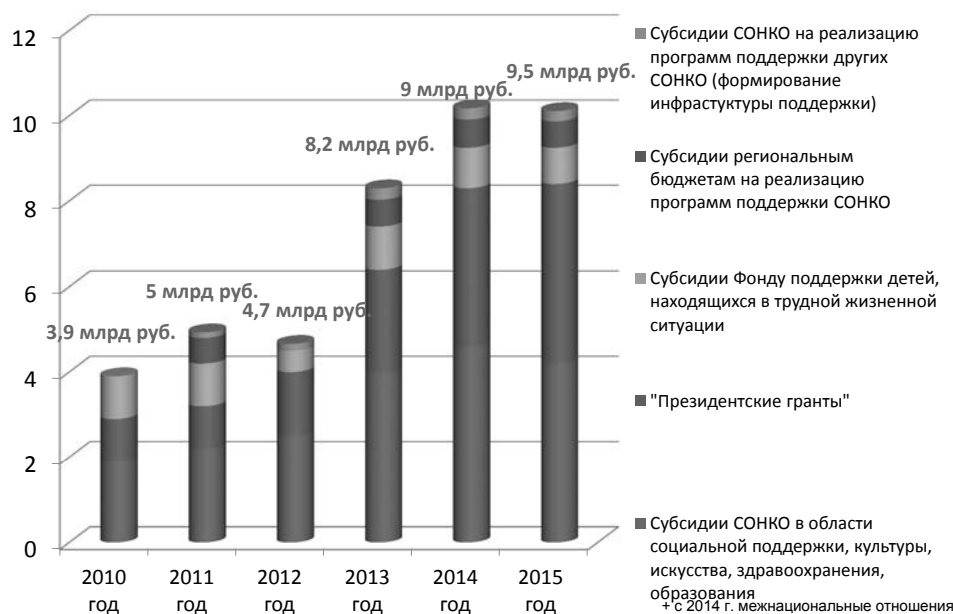


Рис. 1. Объемы финансовой поддержки социально ориентированных НКО на федеральном уровне (по оценке авторов)

государственная поддержка НКО на развитие гражданского общества в нашей стране. В частности, 23% руководителей НКО считают это влияние безусловно существенным, 39% — скорее существенным. На долю ответов «скорее несущественное» приходится 17% мнений респондентов. И лишь 6% полагают, что государственная поддержка НКО не оказывает никакого влияния на развитие гражданского общества в нашей стране.

Кроме того, с 2010 года прослеживается положительная динамика роста бюджетных ассигнований федерального бюджета (рис. 1), выделяемых на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций. За пять лет практически в 2,5 раза увеличился объем бюджетной поддержки СО НКО на федеральном уровне (табл. 1). Обозначенный в таблице 1 объем финансирования соответствует расходам федерального бюджета по статьям, предусматривающим предоставление субсидий как негосударственным социально ориентированным некоммерческим организациям, так и государственным бюджетным и автономным учреждениям. Из указанных средств объем бюджетного финансирования, предоставляемого в рамках статей федерального бюджета, предусматривающих предоставление субсидий на конкурсной основе и исключительно негосударственным социально ориентированным НКО, составил: в 2012 году — 1,7 млрд рублей, в 2013 году — 3,3 млрд рублей, в 2014 году — 4,6 млрд рублей, в 2015 году — 5,1 млрд рублей.

Поддержка социально ориентированных НКО осуществлялась за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по следующим основным направлениям в форме предоставления субсидий:

Таблица 1

Объемы выделяемых средств на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2012–2015 годах*

	2012 год	2013 год**	2014 год***	2015 год****
Министерство культуры Российской Федерации	536 000,0	1 449 300	1 027 879,4	1 004 908,8
Министерство здравоохранения Российской Федерации	197 700,0	272 700,0	197 700,0	177 930,0
Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации	2202598,3	3146458,3	3125286,9	3279880,8
Управление делами Президента Российской Федерации	1 516 519,1	2 370 000,0	3 698 000,0	4 228 200,0
Министерство экономического развития Российской Федерации	192000,0	915000,0	943575,0	871705,3
Федеральное медико-биологическое агентство	10 401,3	10 401,3	10 401,3	9 260,8
МЧС России	–	–	–	100 000,2
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	–	–	–	10 200,0
ВСЕГО	4 655 218,7	8 163 859, 6	9 002 842,1	9 571 885,7

Источник: составлено авторами на основе данных федеральных законов о федеральном бюджете на текущий и плановый периоды 2013–2015 гг.

* В соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на текущий и плановый периоды с 2013 года наименование расходов на поддержку СО НКО формулируется как «предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям», до 2013 года было «предоставление субсидий некоммерческим организациям (за исключением государственных учреждений)».

** Расходы федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» в редакции Федеральных законов от 7 июня 2013 г. № 133-ФЗ, от 2 декабря 2013 г. № 348-ФЗ.

*** Расходы федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

**** Расходы федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

- общественным организациям инвалидов, творческим союзам и иным социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим социальную поддержку и защиту граждан, деятельность в области культуры, здравоохранения и социальной защиты (адресная поддержка по заявочному принципу, предоставляемая Минкультуры России, Минтрудом России, Минздравом России, Минкомсвязи России);

- некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества (президентские гранты);

- Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, созданному в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 марта 2008 г. № 404, на разработку и реализацию комплекса мер по оказанию поддержки детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в рамках подпрограммы «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», в том числе на предоставление на конкурсной основе грантов социально ориентированным некоммерческим организациям в указанных целях;

- бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (предоставляемые Минэкономразвития России);

- «инфраструктурным» социально ориентированным некоммерческим организациям для оказания информационной, консультационной, методической и организационной поддержки деятельности других социально ориентированных некоммерческих организаций (предоставляемые Минэкономразвития России).

Поддержка некоммерческих организаций, осуществляемая на федеральном уровне, реализуется на базе государственных программ.

В соответствии с порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации³ государственной программой является система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. В этом документе указывается, что государственные программы разрабатываются, исходя из положений концепций долгосрочного социально-экономического

³ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Государственные программы субъекта Российской Федерации и муниципальные программы должны учитывать региональные стратегические документы (стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий) и бюджетные возможности региона.

В данном случае возможно оценивание непосредственно текста государственной программы, сопоставление заявленных в тексте целей, задач, мероприятий, целевых показателей. Помимо этого, формы поддержки, реализующиеся на базе государственных программ, имеют более четкую связь между задачами, мероприятиями программы и средствами, необходимыми для ее реализации.

Вместе с тем, как показывают наблюдения авторов, чаще всего под «программой» поддержки некоммерческих организаций понимается процесс финансирования некоммерческих организаций, занимающихся деятельностью в рамках приоритетных направлений, определенных финансирующим органом.

Программы поддержки некоммерческих организаций можно классифицировать по следующим основаниям: по уровню субъектов поддержки (федеральные, региональные, муниципальные); по механизму поддержки (конкурсы на получение субсидий, целевое внеконкурсное финансирование — адресная поддержка по заявочному принципу); по виду поддержки (финансовая, имущественная, информационно-консультационная и др.); в зависимости от специфики получателя поддержки (направление деятельности, организационно-правовая форма и др.).

В рамках вышеперечисленных механизмов поддержки бюджетные средства распределяются как на конкурсной (субсидии Минэкономразвития России, МЧС России), так и на адресной основе (целевое внеконкурсное финансирование) по заявочному принципу (например, субсидии Минтруда России, Минкультуры России, Минздрава России).

Распределение субсидий с помощью конкурсного механизма осуществляется в соответствии с порядком конкурсного отбора, что обеспечивает открытость, прозрачность, а также возможность проведения комплексной оценки.

Ввиду отсутствия конкурсной составляющей адресная поддержка некоммерческих организаций, реализующаяся, как правило, в соответствии с приказом федерального ведомства, ответственного за реализацию государственной программы, является, по нашему мнению, менее прозрачной и закрытой для проведения оценки эффективности и целесообразности предоставления федеральных средств.

Помимо этого, на федеральном уровне реализуется поддержка НКО, участвующих в развитии институтов гражданского общества, через так называемые президентские гранты по непрограммному направлению расходов «Управление делами Президента Российской Федерации» в рамках непрограммного

направления деятельности «Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов»⁴.

Данная форма поддержки не относится к государственным программам, поскольку не имеет текстового документа, содержащего цели, задачи, мероприятия, целевые показатели программы. Как следствие, невозможно оценить программу как таковую, нельзя оценить влияние программы на реализацию государственных приоритетов, сравнить запланированные показатели с достигнутыми — фактически нет привязки к показателям социально-экономического развития страны.

На региональном уровне поддержка некоммерческих организаций осуществляется в рамках государственных региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, реализующихся уполномоченными региональными органами исполнительной власти по поддержке некоммерческих организаций, путем адресной и/или конкурсной поддержки таких организаций. В настоящее время приняты 83 региональные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (за исключением Тюменской области и города Москвы), в рамках которых осуществляется финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также содействие в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций.

Данные программы упорядочены и структурированы во многом благодаря конкурсу среди субъектов Российской Федерации на получение субсидии Минэкономразвития России, поэтому их можно сопоставить между собой и проранжировать.

Предоставление на конкурсной основе субъектам Российской Федерации субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций является важным стимулом для расширения поддержки некоммерческого сектора. Это выражается как в постоянном увеличении количества субъектов Российской Федерации, реализующих программы поддержки некоммерческих организаций и участвующих в конкурсных отборах Минэкономразвития России, так и в опережающих показателях софинансирования данных программ из средств региональных бюджетов.

Введение в 2011 году указанного стимулирующего механизма и проводимая Минэкономразвития России методическая работа позволили увеличить число субъектов Российской Федерации, реализующих государственные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, с 7 в 2010 году до 83 в 2015 году. Посредством этого механизма в 2011–2013 годах была обеспечена финансовая

⁴ Формулировка направления расходов федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

поддержка на конкурсной основе более двух тысяч социально ориентированных некоммерческих организаций в сорока девяти субъектах Российской Федерации.

В рамках региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций также широко распространено содействие органам местного самоуправления в разработке и реализации мер по поддержке некоммерческих организаций на территориях муниципальных образований. Помимо этого, в некоторых регионах присутствует грантовая поддержка муниципальных образований, реализующих, в свою очередь, программы поддержки некоммерческих организаций, на муниципальном уровне.

Предоставление поддержки некоммерческим организациям на муниципальном уровне осуществляется преимущественно на базе муниципальных программ поддержки некоммерческих организаций, которые учитывают местные социально-экономические, экологические, культурные и другие особенности и по своей структуре идентичны региональным программам.

В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации все государственные и муниципальные программы подлежат ежегодной оценке эффективности, по итогам которой принимается решение о продолжении, прекращении реализации программы или о внесении в программу изменений. Хотя, конечно, необходимость проведения оценки обосновывается не только правовыми нормами, но и логикой развития взаимоотношений гражданского общества и государства в нашей стране: оценка является инструментом повышения доверия к государственной политике, при условии, если она реализуется открыто и объективно.

Мероприятия по оценке эффективности проводятся органом исполнительной власти, являющимся ответственным исполнителем, при этом обязательным критерием эффективности является достижение целевых индикаторов программы и реализация мероприятий в указанный срок⁵.

В методических рекомендациях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации эффективность государственной программы определяется как сумма показателей степени реализации государственной программы и эффективности реализации входящих в ее состав подпрограмм, помноженных на коэффициент значимости подпрограммы, определяемый исходя из объемов фактических расходов из федерального бюджета (кассового исполнения) на их реализацию в отчетном году⁶. Эффективность реализации подпрограммы оценивается в зависимости от значений оценки степени реализации подпрограммы и оценки эффективности использования средств федерального бюджета.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

⁶ Приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690.

Таким образом, все показатели, используемые для оценки эффективности государственных программ в указанных методических рекомендациях, сводятся к оценке степени реализации запланированных мероприятий и степени освоения бюджетных средств. В этом случае оцениванию не подвергаются цели, задачи, мероприятия, целевые показатели программы, открытость и прозрачность реализации программы. Как следствие, по итогам подобной оценки одинаково эффективной может быть признана качественная и некачественная программа, поскольку под оценку попадают только степень реализации программы и степень освоения бюджетных средств.

Кроме этого, подобный подход исключает возможность учета отраслевой специфики различных программ. Несмотря на то что данный документ имеет рекомендательный характер, на практике данные формулы применяются в программах без значимых изменений.

Оценка эффективности в программах поддержки некоммерческих организаций, как правило, осуществляется на уровне отдельных профинансированных в рамках программы проектов, но не на уровне программ в целом. Существующие в России методики оценки эффективности программ и проектов поддержки некоммерческих организаций зависят от предпочтений финансирующего органа, а также от возможностей и опыта тех, кто непосредственно осуществляет оценку.

Таким образом, с учетом растущих объемов государственной поддержки некоммерческих организаций и увеличивающегося разнообразия соответствующих программ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, требуется разработка универсальной, гибкой и доступной для применения на практике методики оценки их эффективности. Данная методика, по нашему мнению, должна основываться на концепции жизненного цикла программы. Таким образом, оценку целесообразно осуществлять в трех фазах жизненного цикла программы: до начала ее реализации, в ходе реализации и по завершении реализации программы. Каждой фазе реализации программы должен соответствовать один из разделов методики.

К данному выводу мы пришли, основываясь на проведенном анализе методик оценки эффективности программ поддержки некоммерческих организаций, применяемых государственными и частными донорскими организациями за рубежом, а также исходя из особенностей государственной поддержки некоммерческих организаций в России⁷.

Помимо общих (универсальных) критериев оценки эффективности государственных программ поддержки некоммерческих организаций методика может быть расширена блоком дополнительных критериев, основанных на социологических опросах сторон, задействованных и заинтересованных в реализации программ поддержки некоммерческих организаций.

⁷ Подробнее об этом см.: Разработка методики оценки эффективности государственных и муниципальных программ поддержки НКО: отчет о научно-исследовательской работе / под рук. А.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М., 2014.

В конечном итоге применение данной методики должно позволить не только наилучшим образом оценить эффективность государственной поддержки НКО, но и оптимально учесть влияние фактора государственной политики на гражданское общество при построении прогнозов его развития в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Литература

1. Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации / И.В. Мерсиянова. М.: Academia, 2004.
2. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем / И.В. Мерсиянова, Л.И. Якобсон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.
3. Разработка методики оценки эффективности государственных и муниципальных программ поддержки НКО: отчет о научно-исследовательской работе / под рук. Л.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М., 2014.
4. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. С. 209–236.

УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

*Дидикин Антон Борисович,
старший научный сотрудник,
Институт философии и права Сибирского отделения
Российской академии наук (СО РАН),
кандидат юридических наук
abdidikin@bk.ru*

В статье анализируются основные аспекты Национальной технологической инициативы как крупного проекта партнерства государства и бизнеса, нацеленного на формирование в будущем глобальных рынков технологий. Рассматриваются нормативно-правовая основа Национальной технологической инициативы и способы участия институтов гражданского общества в ее реализации.

Ключевые слова: Национальная технологическая инициатива, «дорожные карты», институты гражданского общества, рынки технологий, модернизация экономики.

Participation of Civil Society Institutions in Implementation of the National Technological Initiative

*Didikin Anton B.,
Senior Research Scientist
Institute of Philosophy and Law of the Siberian Branch
of the Russian Academy of Sciences (SB RAS),
Candidate of Legal Sciences*

Author analyzes the main aspects of National Technological Initiative as a large project for partnership between state and business, which aimed to forming the global markets of technologies in future. The legal ground of National Technological Initiative and forms of participation of civil society institutions in their realization are considered.

Key words: National Technological Initiative, “road maps”, civil society institutions, markets of technologies, modernization of economics.

Обсуждение способов реформирования российской экономической модели в последние годы совпало не только с нарастанием кризиса в финансовой, производственной и технологической отраслях экономики, но и с появлением проекта Национальной технологической инициативы. «Возвращение руководства страны к теме высоких технологий с сентября 2014 года на первый взгляд должно вызвать удивление, — отмечает С. Кулик, — открытый патронаж противящихся технологическому перевооружению энергетических компаний и целого ряда других крупных государственных корпораций, заметное ухудшение условий работы малого и среднего бизнеса, который во всех успешных странах играет важную, если

не ключевую, роль в разработке и внедрении инноваций, а также в производстве компонентов высокотехнологичных узлов, неоднозначная реформа РАН, к тому же требующая времени для реализации... надежды на успех при таких исходных условиях противоречили хотя бы опыту других ведущих государств»¹.

В истории не раз встречались попытки вовлечения институтов гражданского общества, экспертов и интеллектуалов в осмысление путей технологического

¹ Кулик С. Национальная технологическая инициатива: новая попытка в новых условиях // Институт современного развития. Информационно-аналитический бюллетень. 2015. № 7–8. С. 8.

развития страны, в частности проект «ускорения научно-технического прогресса» в годы перестройки (1986–1990) либо проект модернизации российской экономики в период президентства Д.А. Медведева (2009–2011)². Однако в указанных примерах субъектом модернизации и возможных изменений выступало все-таки государство, а институты гражданского общества выполняли вторичную роль, которая была сведена к формулировке предложений, а не к участию в принятии экономически и политически значимых решений. Это стало одной из причин неудач в реализации таких проектов, и, как отмечает С. Кулик, «даже за этот отрезок времени на путях проб и ошибок удалось яснее увидеть и внутренние препоны для реализации поставленных целей, и проблемы в нахождении ниш на мировом рынке»³. Однако другой стороной этого процесса при отсутствии изменений может стать постепенное технологическое отставание страны, моральное и физическое старение основных производственных фондов, снижение темпов промышленного производства и выпуска инновационной продукции.

Именно поэтому созданное правительством РФ в 2011 году АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее — АСИ) предложило в конце 2014 года комплексный проект партнерства государства и бизнеса в инновационной сфере — Национальную технологическую инициативу (далее — НТИ)⁴. Сущность проекта НТИ, который стремительно реализовывался на протяжении 2015 года, — это формирование прогноза о глобальных рынках новых технологий с горизонтом планирования до 2035 года, т.е. речь идет о рынках, не существующих в настоящее время, но соответствующих новому, шестому технологическому укладу, приближение к которому для страны не является возможным без такого прогноза⁵. Прогноз опирается на кооперацию научных, инженерных кадров, предпринимателей и институтов развития, с помощью которой совместными усилиями создаются условия для технологических изменений и формирования таких глобальных рынков либо для выхода на формирующиеся рынки. Государство в таких условиях выступает не инициатором, а партнером, работая на принципах частно-государственного партнерства, принимая на себя лишь часть рисков от инновационной деятельности и обеспечивая благоприятную деловую среду и правовую основу. В таких

условиях, учитывая акцент на будущих рынках технологий, в процесс вовлекается множество институтов гражданского общества, без взаимодействия с которыми и без компетенций которых невозможно формирование рынков НТИ и самих технологий.

Несмотря на принципиально новые цели для системы государственного управления, поставленные проектом НТИ, разработчики прогноза и субъекты кооперации опираются на уже существующую методологию форсайта. Обсуждения на основе методологии форсайта позволяют учесть множество гипотез о будущих рынках, в том числе кажущихся фантастическими в современных условиях, и сформулировать практические предложения для достижения результата. Корректировка предложений возможна при этом с вовлечением все новых и новых участников в технологический процесс. Именно в таком формате в мае 2015 года по итогам «Форсайт-флота» были сформированы рабочие группы по рынкам НТИ и видам технологий НТИ, которые появятся к 2035 году и определяют место России на глобальном рынке технологий будущего. При этом прогноз строится по-новому: от будущего — в настоящее (от 2035 г. к 2018 г.), что позволяет сформулировать больше гипотез о том, каким может быть глобальный рынок технологий и как подготовить перспективные кадры и высокотехнологичные решения. Таким образом, практическая реализация НТИ возможна не «сверху», по инициативе государственных компаний или институтов развития (как происходило раньше), а «снизу» — от сформулированных проектов учеными, инженерами, предпринимателями, которые заинтересованы в создании благоприятной среды государством.

С точки зрения нормативно-правовой основы проект НТИ первоначально был обозначен в поручениях Президента РФ по итогам Послания Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года с последующим возложением функции координации проекта на президиум Совета при Президенте РФ по модернизации и инновационному развитию в 2015 году. Президиум обсуждает конкретные предложения, поступившие от рабочих групп НТИ, и устанавливает сроки их реализации федеральными органами исполнительной власти⁶. Такое содействие в новом формате подкрепляет юридически предложения экспертов и предпринимателей, поскольку заказа «сверху», от государства, не существует. По составу совещательный орган (Совет при Президенте РФ по модернизации) также включает руководителей инновационных компаний, институтов развития, деловых ассоциаций и иных общественных объединений. Рабочие группы Совета также включают в свой состав активных экспертов.

С самого начала реализации НТИ в ее правовой базе появляются документы о новом средстве правового регулирования — «дорожных картах», содержащих информацию о запланированных мероприятиях и проектах, сроках их реализации, необходимом финансировании и ответственных ведомствах. Порядок разработки и согласования

² См.: Дидикин А.Б. Правовое регулирование инновационной деятельности в России. Новосибирск, 2014. С. 7–12.

³ Кулик С. Национальная технологическая инициатива: новая попытка в новых условиях // Институт современного развития. Информационно-аналитический бюллетень. 2015. № 7–8. С. 7.

⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ № 1393-р от 11 августа 2011 г. «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» [www.pravo.gov.ru]. Проект НТИ, предложенный АСИ, является аналогом ранее реализованного проекта Национальной предпринимательской инициативы — создания минимальных стандартов для благоприятного инвестиционного климата в государстве на основе внедрения лучших управленческих практик в регионах.

⁵ См.: Основы Национальной технологической инициативы. Доклад РАН 03.04.2015

⁶ См. документы по итогам совещаний 9 июня и 16 октября 2015 г. Совета при Президенте РФ по модернизации и инновационному развитию России.

«дорожных карт» НТИ утвержден правительством РФ 24 октября 2015 года и основывается на вовлечении как можно большего числа заинтересованных субъектов: ОАО «Российская венчурная компания» (проектный офис НТИ), АСИ, Российской академии наук и научных учреждений Федерального агентства научных организаций, экспертов от гражданского общества и предпринимателей⁷.

Еще один правовой аспект реализации НТИ — это установление правового статуса для решений рабочих групп НТИ по рынкам и технологиям. Это означает обязательность содействия федеральных органов власти рабочим группам и выполнения их решений. Совокупность указанных решений становится основой для разработки «дорожных карт» НТИ, приобретающих юридическую форму и регламентирующих план действий по созданию условий выхода на глобальные рынки технологий или создания условий для появления таких рынков. «Дорожные карты» структурируют круг прав и обязанностей заинтересованных сторон, могут, как новое средство правового регулирования, выступать основой реформирования как правовой системы в целом, так и отдельных отраслей права, если действующие правовые нормы препятствуют технологическому развитию. Кроме того, «дорожные карты» мотивируют предпринимателей к привлечению частного капитала в инновационные проекты, что сокращает долю участия государства в них с учетом принципов частно-государственного партнерства.

Помимо основного звена НТИ — рабочих групп по рынкам технологий, включающих в свой состав представителей гражданского общества, в постановлении правительства РФ одна из важных функций возложена на межведомственную рабочую группу, которая рекомендует проекты президиуму Совета при Президенте РФ по модернизации, что является необходимым условием для дальнейшего принятия решений и финансирования. Тем самым рабочие группы вырабатывают решения о том, какие проекты будут способствовать выходу России на глобальные рынки технологий в будущем, а вот поддержку проектов и их продвижение на уровне ведомств осуществляет межведомственная рабочая группа. Здесь можно сразу отметить, что ни на одном из этапов реализации административной реформы такого взаимодействия власти и гражданского общества не было и даже не планировалось. В данном случае создаются максимальные возможности для открытого и прозрачного диалога с целью эффективной проработки решений на уровне государства и его министерств. Документы правительства РФ не предусматривают ни одного способа уклонения от диалога с экспертами. «Дорожные карты» не могут создаваться нигде, кроме рабочих групп с экспертами, а выводы рабочих групп не могут быть проигнорированы. С точки зрения административных процедур это создает уникальные возможности для выработки

компромиссных и новых решений. На протяжении 2015 года было предпринято несколько попыток сформулировать такие проекты и решения.

В настоящее время существуют противоречивые мнения о том, какие технологии наиболее перспективны с точки зрения участия российского государства на соответствующих рынках технологий к 2035 году. Упоминаются такие технологии, как SafeNet (новые персональные системы безопасности), AeroNet (распределенные системы беспилотных летательных аппаратов), AutoNet (распределенная сеть управления автотранспортом без водителя) и др. В любом случае без обеспечения открытого диалога сделать технологический прогноз объективным и управленчески эффективным невозможно. Именно поэтому АСИ и Российская венчурная компания не создавали фильтров для отбора экспертов и участников форсайт-сессий, а, напротив, использовали обучающие методики для творческих контактов экспертов, ученых и бизнеса на протяжении апреля — мая 2015 года.

У проекта НТИ есть ряд преимуществ, которые выражаются в принятии юридически значимых решений:

- деbüroкратизация как ориентир построения новой системы управления (система реформируется под условия появления нового рынка технологий) — «дорожные карты» формулируются изначально экспертами от гражданского общества;

- создание рабочей группы по интеллектуальной собственности как важный ресурс коммерциализации инновационных разработок;

- установка на возрождение промышленности как условие генерирования новых технологических решений (принятие в конце 2014 г. Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации»);

- ставка на образование и кадровые ресурсы (запуск образовательных курсов Университета НТИ на базе Московского машиностроительного института в 2016 г.);

- исключение доминирования естественных монополий на этапе прогнозов и «дорожных карт»;

- развитие системы поддержки экспорта путем страхования и предоставления государственной поддержки для выхода на новые рынки (Российский экспортный центр при Внешэкономбанке).

Однако следует отметить и недостатки, которые влияют на результативность проектов НТИ. Это неблагоприятные условия, связанные с сочетанием в российской экономике доминирования нефтегазового комплекса с разными технологическими укладами в отраслях промышленности; административные барьеры и жесткий контроль над бизнесом; деградация системы образования, неблагоприятная геополитическая обстановка и режим экономических санкций, мировой финансовый кризис.

Очевидно, что для реализации НТИ требуется обновленная правовая система — реформа бюджетного, налогового, таможенного законодательства, формирование независимой судебной системы, законодательства о науке и образовании,

⁷ См.: Постановление Правительства РФ № 1141 от 24 октября 2015 г. «О порядке разработки, утверждения и реализации плана мероприятий («дорожных карт») Национальной технологической инициативы».

промышленности, поддержка экспортной деятельности российских компаний. Национальная технологическая инициатива как глобальный проект основывается на эффективном партнерстве государства и институтов гражданского общества, открытом диалоге по проектам технологических изменений. Только при соблюдении подобного диалога возможны экономические результаты и успешное технологическое развитие России в ближайшие десятилетия.

Литература

1. Дидикин А.Б. Правовое регулирование инновационной деятельности в России. Монография. Новосибирск: Омега Принт, 2014. 188 с.
2. Кулик С. Национальная технологическая инициатива: новая попытка в новых условиях // Институт современного развития. Информационно-аналитический бюллетень. 2015. № 7–8. [Электронный ресурс]. URL: www.insor-russia.ru
3. Основы Национальной технологической инициативы. Доклад РАН от 3 апреля 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: www.ras.ru
4. Постановление Правительства РФ № 1141 от 24 октября 2015 г. «О порядке разработки, утверждения и реализации плана мероприятий («дорожных карт») Национальной технологической инициативы. [Электронный ресурс]. URL www.pravo.gov.ru.
5. Распоряжение Правительства РФ № 1393-р от 11 августа 2011 г. «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». [Электронный ресурс]. URL www.pravo.gov.ru
6. Совет при Президенте РФ по модернизации и инновационному развитию России. [Электронный ресурс]. URL www.i-russia.ru

**НАЦИОНАЛЬНАЯ
ПОЛИГРАФИЧЕСКАЯ
ГРУППА**

(4842) 70-03-37

буклеты • визитки • листовки • постеры
календари • журналы • книги • брошюры

ПАМЯТКА ДЛЯ АВТОРОВ

Уважаемые авторы!

1. Материалы представляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или более поздней версии) на электронный адрес редакции: avtor@lawinfo.ru (текст — через 1.5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски постраничные, обозначения арабскими цифрами). Объем материала не должен превышать 10 страниц (не более 25 000 знаков с учетом сносок и пробелов). Опубликованные ранее или предложенные в несколько журналов материалы к рассмотрению не принимаются.

2. По запросу автор получает информацию о статусе его статьи.

3. Договор о предоставлении автором интеллектуальных прав на произведение заключается в порядке, приведенном в разделе «Редакционная политика ИГ Юрист» по адресу: <http://lawinfo.ru/for-authors/policy/>. Перед направлением в редакцию статьи просим обязательно ознакомиться с требованиями, приведенными в разделе «Редакционная политика ИГ Юрист». Статьи и другие материалы, направленные в редакцию с нарушением указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

4. В начале статьи авторы направляют в редакцию на русском и английском языках (обязательно для лиц, сдававших кандидатский экзамен по английскому языку) следующие сведения и материалы:

- а) фамилию, имя, отчество, ученую степень, должность;
- б) название статьи;
- в) аннотацию к статье (150–200 слов);
- г) ключевые слова из текста статьи (4–6 слов или словосочетаний);
- е) служебный адрес и адрес электронной почты (эта информация будет опубликована в журнале).

Кроме того, автор представляет только на русском языке приставленный библиографический список (этот список составляется в алфавитном порядке из названий научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи). Настоятельно рекомендуем авторам ознакомиться с опубликованными статьями по аналогичной тематике и привести не менее двух ссылок на журналы, входящие в состав объединенной редакции ИГ «Юрист». Данные, представляемые в редакцию в соответствии с настоящим пунктом, будут размещены в РИНЦ.

5. Материалы, не соответствующие указанным в настоящем объявлении требованиям, к рассмотрению и рецензированию не принимаются.

6. Просим авторов тщательно проверять перед отправкой в журнал общую орфографию материалов, а также правильность написания соответствующих юридических терминов и наличие необходимой информации.

7. К опубликованию принимаются материалы, прошедшие проверку в системе «Антиплагиат», и содержащие не менее 75% авторского текста.

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов, можно обращаться в редакцию по телефону (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru.

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