

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 / 2017

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, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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

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

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

Медушевский Андрей Николаевич, д.ф.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Мезаннев Матье, доктор права, профессор, заместитель декана факультета «Право и экономика» Государственного университета Ренювона (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»

Полов 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»

Сигалов Константин Елизарович, д.ю.н., доцент, директор Центра правового регулирования финансово-экономических отношений Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Смит Дэвид Хортон, профессор социологии Бостон Колледжа (США), почетный гостевой профессор социологии университета Восточной Англии, почетный гостевой профессор НИУ ВШЭ и Университета Цинхуа (Китай)

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

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

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Шульга Руслан Юрьевич, к.ю.н. (кафедра 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:

«Объединенный каталог» — 91889.

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: 12.02.2017.

Номер вышел в свет: 06.04.2017.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В КОНТЕКСТЕ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

Васильев И.В. Право как инструмент самоорганизации гражданского общества: функциональная характеристика 3

Степанова В.В. К вопросу об эффективности общественных обсуждений и общественных слушаний как форм общественного контроля ... 6

Руденок К.В. Терроризм как угроза гражданскому обществу: прошлое и современность 11

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЗА РУБЕЖОМ

Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Федеральные выборы в США и проблема общественной стабильности (с конца XVIII в. до президентской кампании 2016 г.) 14

Исаков П.С. Эволюция институтов гражданского общества в периоды Веймарской республики и Третьего Рейха 20

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Сопова А.П. Роль общественности в разработке законодательства о печати в 1905 году 25

Мустафин Р.Р. Влияние организаций фабрикантов на правительственное законодательство в вопросе о продолжительности рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности 29

ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Галас М.Л. Комплексный подход к инструментам адаптации мигрантов в российское общество в целях профилактики миграционных рисков в Российской Федерации: научно-экспертные рекомендации 34

Краснопольская И.И., Шашнов С.А. Прогнозирование развития гражданского общества в России: методологические возможности и ограничения 40

Шапкина Е.А. Общественный мониторинг трудоустройства выпускников образовательных учреждений высшего профессионального образования 46

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 / 2017

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)

Mersyanova Irina Vladimirovna, director of the Centre for Studies of Civil Society and the noncommercial sector of the National Research University "Higher School of Economics", 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 Vasil'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 England, honorary guest Professor at HSE and the University of Tsinghua (China)

Solov'ev Kirill Andreevich, doctor of historical sciences, associate professor

Shablinskij Il'ya Georgievich, professor of the National Research University "Higher School of Economics", 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 26/35 Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035

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

Subscription:

Unified Catalogue — 91889 (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: 12.02.2017.

issue was published: 06.04.2017.

CIVIL SOCIETY IN THE CONTEXT OF THE LAW AND THE STATE

Vasilyev I.V. Law as a Tool of Self-Organization of Civil Society: Functional Characteristic 3

Stepanova V.V. Revisiting the Effectiveness of Public Discussion and Public Hearings as Forms of Social Control..... 6

Rudenok K.V. Terrorism as a Threat to Civil Society: Past and Present 11

CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS ABROAD

Gulyakov A.D., Salomatin A.Yu. Federal Elections in the United States and the Problem of Social Stability (Since the End of the XVIII Century till the 2016 Presidential Campaign) 14

Isakov P.S. Evolution of Civil Society Institutions in Times of the Weimar Republic and the Third Reich 20

HISTORICAL ASPECTS OF FUNCTIONING OF CIVIL SOCIETY

Sopova A.P. Public Role in the Development of Legislation on the Press in 1905 25

Mustafin R.R. Impact of Manufacturers on Government Lawmaking with Regard to Working Hours in Factory Sector 29

INSTRUMENT AND APPLIED RESEARCH ASPECTS OF CIVIL SOCIETY

Galas M.L. Integrated Approach to the Adaptation of Migrants into Russian Society for Prevention of Migration Risks in the Russian Federation: Scientific and Expert Advice 34

Krasnopolskaya I.I., Shashnov S.A. Prediction of Development of Civil Society in Russia: Methodological Possibilities and Limitations 40

Shapkina E.A. Public Monitoring of Employment of Graduates of Educational Institutions of Higher Professional Education 46

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

ПРАВО КАК ИНСТРУМЕНТ САМООРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

*Васильев Игорь Владимирович,
генеральный директор ООО Юридическая компания
«Васильев, Солянка и партнеры»
i_vasilyev@vspart.ru*

Статья посвящена исследованию тех функциональных возможностей права гражданского общества, которые делают его эффективным инструментом самоорганизации. Рассматриваются особенности регулятивной и охранительной функций права гражданского общества, определяются функции, в которых они содержательно конкретизируются; доказываем, что охранительная функция права гражданского общества является вспомогательной по отношению к регулятивной функции.

Ключевые слова: гражданское общество, право гражданского общества, функции права, регулятивная функция, охранительная функция.

Law as a Tool of Self-Organization of Civil Society: Functional Characteristic

*Vasilyev Igor V.,
General Director of Legal Company
Vasilyev, Solyanko and Partners, LLC*

The article is devoted to the study of the functionality of the law of civil society, which make it an effective instrument of self-organization. Discusses the features of the regulatory and protective functions of law of civil society, defines the functions in which they are meaningful are specified; it is proved that the protective function of the law of civil society is a subsidiary in relation to regulatory function.

Key words: civil society, the law of civil society, functions of law, regulatory function, protective function.

Будучи самоорганизующейся системой, гражданское общество нуждается в праве как в инструменте упорядочения складывающихся между его субъектами отношений. Более того, от способности права гражданского общества обеспечивать эффективное упорядочение отношений непосредственным образом зависит возможность неподконтрольности и неподотчетности гражданского общества государству: способность негосударственных субъектов самостоятельно организовывать отношения посредством права минимизирует потребность в государственно-властном вмешательстве в эти отношения¹.

Вопрос о функциях права гражданского общества в правовой теории является практически не разработанным. Самостоятельных исследований, посвященных изучению соответствующей проблематики, не имеется, и лишь в некоторых работах в контексте анализа особенностей действия права затрагиваются отдельные вопросы, связанные с функционированием права гражданского общества².

Проводимый исследователями анализ не раскрывает функции права гражданского общества во всем их разнообразии. Это вполне объяснимо, так как потребность в обращении к нему возникает в связи с изучением иных теоретико-правовых проблем. В этой связи право гражданского общества рассматривается в какой-либо конкретной плоскости, без учета всего многообразия характерных для него сущностных свойств; как следствие, и функциональная характеристика права гражданского общества оказывается его характеристикой лишь в одной отдельно взятой плоскости.

Основными для права являются регулятивная и охранительная функции, и это в полной мере характерно для права гражданского общества.

Содержанием регулятивной функции права как инструмента самоорганизации гражданского общества является упорядочение частноправовых отношений, позволяющее минимизировать потребность в государственно-властном вмешательстве в развитие названных отношений и обеспечить тем самым автономию негосударственных субъектов. Что касается охранительной функции, то ее содержанием является защита сложившейся системы отношений, обеспечивающей удовлетворение частных интересов негосударственных субъектов в соответствии с теми правовыми статусами, носителями которых они являются в рамках этих отношений. В отличие от охранительной функции права государства, у права гражданского общества названная функция не связана с воздаянием (карой) за неправомерное поведение.

С учетом того, какие функции характерны для гражданского общества как для самоорганизующейся

¹ См.: Сигалов К.Е. Синергетическая организация права: теория и реальность // История государства и права. 2011. № 19. С. 19–22.

² См.: Малахов В.П., Эриашвили Н.Д. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 114; Палазян А.С. Современное право: функциональный аспект. М.: МосУ МВД России, 2009. С. 247–248; Лановая Г.М. Типологическая характеристика современного права: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2015. С. 266; Тимошенко М.А., Шляхтурова И.В. К вопросу воспитательных функций морали и права в гражданском обществе // Грани познания. 2012. № 2. С. 18–22.

системы³, можно раскрыть содержание регулятивной и охранительной функций права гражданского общества, указав на функции, содержательно конкретизирующие их.

К наиболее значимым функциям, конкретизирующим регулятивную функцию права гражданского общества в его направленности на организацию общественных отношений, прежде всего следует отнести коммуникативную функцию.

Вне своих правовых связей негосударственные субъекты — это самостоятельные, независимые друг от друга лица, и лишь взаимодействие на основе права создает сетевые связи, которые позволяют говорить о гражданском обществе как о самоорганизующейся системе. Коммуникация на основе права выступает основой и для построения экономических связей, и для политического взаимодействия, и для выработки единой для гражданского общества идеологии. Вне коммуникативных связей, складывающихся на основе права, гражданское общество превращается в то, что в научной литературе принято называть «квази-гражданским обществом»⁴.

Далее следует назвать функцию координации. Гражданское общество представляет собой «свободное, демократическое, плюралистическое, правовое общество, целью и центром которого является человек (личность) с его частными интересами и чаяниями, систему отношений, в которой высшей ценностью являются права человека»⁵, как следствие, оно является внутренне конфликтным. В условиях внутренней конфликтности гражданского общества решение стоящих перед ним задач возможно только при условии достижения консенсуса, что делает свойственную праву гражданского общества функцию координации чрезвычайно значимой.

К числу содержательно конкретизирующих регулятивную функцию права гражданского общества также необходимо отнести функцию институционализации.

Право гражданского общества институционализирует отношения между негосударственными

субъектами, придавая им форму правовых отношений. Наиболее стабильные образцы взаимодействия негосударственных субъектов формализуются в принципах и правилах, которым придается обязательный характер. Неформальные отношения, подчиненные установленным принципам и правилам, превращаются в формализованные, обладающие всеми признаками правоотношений. Именно таким образом происходит, например, формализация стихийно складывающихся деловых отношений посредством обычаев делового оборота, их превращение из неформальных отношений в правовые отношения, признаваемые другими субъектами права, а также государством.

Еще одна функция в ряду рассматриваемых нами — селективная. В процессе функционирования права гражданского общества происходит «отбор» наиболее оптимальных моделей регулирования частноправовых отношений. Те модели регулирования, которые подтверждают свою эффективность на практике, со временем получают закрепление в правовых обычаях и традициях, находят отражение в общих принципах права, во многом определяя облик права гражданского общества в целом. Неэффективные модели не получают ни широкого распространения, ни, как следствие, формального закрепления, наоборот, субъекты, их использующие, постепенно отказываются от них в пользу более эффективных моделей.

К числу содержательно конкретизирующих регулятивную функцию права гражданского общества также относится функция стабилизации отношений.

Для того чтобы стихийно складывающаяся практика стала основой гражданского правопорядка, воспроизводящиеся в ней отношения должны стать не только массовыми, но и стабильными. Это, в свою очередь, возможно лишь при условии, что участники отношений будут определять свое поведение, исходя из одних и тех же, общих для них представлений о правах и обязанностях, нормах должного, возможного и запрещенного. Такие представления оказываются одинаковыми именно в силу того, что формализуются правом гражданского общества. Таким образом, именно право гражданского общества оказывает стабилизирующее воздействие на отношения, превращая стихийно складывающуюся практику в стабильно воспроизводящую, то есть в гражданский правопорядок.

Также необходимо упомянуть о такой функции права гражданского общества как функция уравнивания фактически существующего неравенства.

Значимым условием эффективного регулирования отношений между негосударственными субъектами как горизонтальных в сущности отношений является формальное равенство. Вместе с тем в действительности субъекты индивидуальны и, значит, неравны, в правовом регулировании их равенство — это ситуация, целенаправленно моделируемая. В праве государства формальное равенство — результат уравнивания, которое приводит к обезличиванию субъектов, нивелированию качеств, их индивидуализирующих. Право гражданского общества антропоцентрично, для него частный интерес представляет высшую ценность, поэтому обеспечение формального равенства посредством уравнивания субъектов, ведущего к их

³ См.: Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование). М.: Проспект, 2015. С. 567; Тресков А.П. Формирование концептуальной модели гражданского общества в контексте опыта России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2014. С. 15; Сигалов К.Е. Гражданское общество как социокультурный и политико-правовой феномен // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 3–7; Гаврилов А.В. Легитимация государственной власти как политическая функция гражданского общества // Юридический мир. 2007. № 8. С. 29–32; Мукиенко И.Н., Юскова Л.Б. Противодействие коррупции как функция гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 29–34; и др.

⁴ Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: экономико-социологическое исследование. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 2000. С. 281; Анохин М.Г., Воротников В.П. Теневизация российского общества как системное явление // Социология власти. 2003. № 4. С. 68–69; Сигалов К.Е. Гражданское общество и глобальные вызовы современности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 3–7; и др.

⁵ Орлова О.В. Гражданское общество и личность: политико-правовые аспекты. М.: Академический правовой университет, 2005. С. 19.

обезличиванию, противоречит его сущности. В праве гражданского общества формальное равенство предстает результатом уравнивания. Так, предоставление прав уравнивается возложением обязанностей, отказ от реализации собственных притязаний во имя осуществления частных интересов других лиц — предоставлением справедливой компенсации, безответственность — отказом в доверии и т.д. Результатом уравнивания оказывается формальное равенство правовых возможностей.

Наконец, регулятивная функция права гражданского общества находит содержательную конкретизацию в функции легитимации притязаний.

Антропоцентризм права гражданского общества предполагает, что в процессе правового регулирования должно обеспечиваться удовлетворение притязаний негосударственных субъектов — частных собственников. Для того чтобы притязания могли быть реализованы правовыми средствами, они должны стать субъективными правами. Если в государственном праве способом трансформации притязаний в субъективные права является их легализация, то в праве гражданского общества таким способом является легитимация.

Далее перечислим функции, конкретизирующие охранительную функцию права гражданского общества в его направленности на организацию отношений между негосударственными субъектами.

Наиболее значимой составляющей охранительной функции права гражданского общества в силу специфики ее содержания является конкретизирующая ее восстановительная функция. Данная функция заключается в реконструкции разрушенных отношений, с тем чтобы вернуть участникам этих отношений утраченную возможность реализовать в них собственные имущественные и неимущественные интересы. Специфичность данной функции права гражданского общества заключается в том, что ее реализация связана с восстановлением именно тех отношений, в возобновлении которых заинтересованы их участники или, по крайней мере, управомоченная сторона. Соответственно, речь чаще всего идет о таких отношениях, разрушение которых стало следствием действия третьих лиц либо непреодолимой для участников отношения внешней силы.

С восстановительной тесно связана компенсационная функция, которая предполагает восполнение утраченной субъектом возможности реализации собственных интересов в рамках новых, ранее не существовавших отношений. Восполнение может обеспечить реализацию тех же интересов, возможность осуществления которых была утрачена, либо интересов, равных им по значимости. Потребность в восполнении возникает тогда, когда восстановление разрушенных отношений невозможно, а их прекращение привело к нарушению формального равенства. Таким образом, компенсация утраченных субъектом возможностей реализации собственных интересов одновременно выступает способом уравнивания.

Функцию арбитража также необходимо отнести к числу содержательно конкретизирующих охранительную функцию права гражданского общества.

Названная функция права гражданского общества значима для обеспечения достижения консенсуса в силу тех же причин и в той же мере, что и координирующая функция, выступающая конкретизацией регулятивной функции. Потребность в арбитраже возникает не только в условиях недобросовестности одного из участников отношения, но и тогда, когда обнаруживается, что достигнутый консенсус является лишь видимостью и за кажущейся согласованностью волеизъявлений маскируется несогласованность воли. Такая несогласованность может возникнуть, например, в ситуации заблуждения акцептанта, ошибочного принявшего предоставленную оферентом вещь за подарок.

Далее необходимо сказать о превентивной функции, значимость которой для обеспечения регулятивного охранительного воздействия обуславливается самой специфичностью права гражданского общества. Право гражданского общества не опирается на силу государственного принуждения, поэтому его результативность обеспечивается стимулированием такого поведения участников отношений, которое исключало бы ущемление или нарушение прав других субъектов, а также уклонение от восстановления ранее существовавшего положения и возмещения причиненного ущерба в ситуациях, когда ущемление или нарушение прав все же произошло.

Охранительное воздействие, осуществляемое правом гражданского общества, неразрывно связано с защитой субъективных прав. В этой связи необходимо упомянуть правозащитную функцию.

Важно подчеркнуть, что объектом защиты для права гражданского общества являются не субъективные права, выступающие легально существующими у человека в силу предоставленности действующим правом возможностями, а именно признанные другими субъектами притязания индивидов. Таким образом, правозащита в праве гражданского общества оказывается направленной на защиту частных, индивидуально значимых интересов, а не на обеспечение полноты реализации тех возможностей, значимость которых для каждого человека — причем вне зависимости от его собственного отношения к ним — признается государством.

Завершая анализ тех функций, посредством реализации которых право гражданского общества обеспечивает упорядочение отношений, складывающихся между негосударственными субъектами, необходимо отметить, что их характер указывает на то, что охранительная функция права гражданского общества является вспомогательной по отношению к регулятивной функции. Результативное осуществление охранительной функции обеспечивает более эффективное регулирование, и именно за счет этого способствует оптимальной самоорганизации общественных отношений. Непосредственная связь между результативностью охранительной функции и оптимальной самоорганизацией общественных отношений отсутствует.

Литература

1. Анохин М.Г., Воротников В.П. Теневизация российского общества как системное явление // Социология власти. 2003. № 4.

2. Гаврилов А.В. Легитимация государственной власти как политическая функция гражданского общества // Юридический мир. 2007. № 8. С. 29–32.
3. Клямкин И.М., Тимофеев Л. М. Теневая Россия: экономико-социологическое исследование. М. : Российский государственный гуманитарный университет, 2000.
4. Лановая Г.М. Типологическая характеристика современного права : дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2015.
5. Малахов В.П., Эриашвили Н.Д. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011.
6. Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование). М. : Проспект, 2015.
7. Мукиенко И.Н., Юскова Л.Б. Противодействие коррупции как функция гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 29–34.
8. Орлова О.В. Гражданское общество и личность: политико-правовые аспекты. М. : Академический правовой университет, 2005.
9. Палазян А.С. Современное право: функциональный аспект. М. : МосУ МВД России, 2009.
10. Сигалов К.Е. Синергетическая организация права: теория и реальность // История государства и права. 2011. № 19. С. 19–22.
11. Сигалов К.Е. Гражданское общество как социокультурный и политико-правовой феномен // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 3–7.
12. Сигалов К.Е. Алгоритм правовых противоречий государства, гражданского общества и личности в кризисных ситуациях // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 23–27.
13. Сигалов К.Е. Гражданское общество и глобальные вызовы современности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 3–7.
14. Сигалов К.Е. Ментальные и социальные параметры легитимации // История государства и права. 2016. № 20. С. 38–43.
15. Тимошенко М.А., Шляхтурова И.В. К вопросу воспитательных функций морали и права в гражданском обществе // Грани познания. 2012. № 2.
16. Тресков А.П. Формирование концептуальной модели гражданского общества в контексте опыта России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2014.

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ СЛУШАНИЙ КАК ФОРМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

*Степанова Вера Владимировна,
аспирант Института философии и права
Сибирского отделения Российской академии наук (СО РАН)
s.v.v.work@yandex.ru*

В статье анализируются основные проблемы правовой регламентации таких форм общественного контроля как общественные обсуждения и общественные слушания, их соотношение друг с другом.

Ключевые слова: общественный контроль, общественные обсуждения, общественные слушания.

Revisiting the Effectiveness of Public Discussion and Public Hearings as Forms of Social Control

*Stepanova Vera V.,
Postgraduate Student of the Institute of Philosophy and Law
of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (SB RAS)*

The article analyzes the main problems of legal regulation of such forms of public control as public discussions and public hearings as forms of social control and their relationship with each other.

Key words: public control, public discussions, public hearings.

По результатам состоявшегося 5 декабря 2016 г. заседания Совета при председателе Совета Федерации по взаимодействию с институтами гражданского общества было принято решение о начале широкого обсуждения¹ предложений по доработке и дополнению

Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г.

Данный закон стал важным этапом в развитии института общественного контроля в России. Однако уже сейчас ощущается недостаточность имеющейся нормативно-правовой базы для дальнейшего эффективного развития этого института. Остановимся на анализе норм закона, касающихся самых популярных

¹ В Совфеде состоялось заседание Совета по взаимодействию с институтами гражданского общества. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/3615/>

форм общественного контроля — общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний.

Под общественным обсуждением в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в РФ» понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

Реализация данных форм общественного контроля осуществляется в соответствии со ст. 24, 25 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», ФЗ «Об экологической экспертизе», ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации².

Общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания по результатам проведенных исследований³ являются наиболее эффективными формами общественного контроля, уже длительное время выступая основными видами деятельности Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов РФ. Большой вклад в развитие общественных обсуждений внесен благодаря созданию Федерального портала проектов нормативных правовых актов⁴.

Простой и понятный интерфейс сайта, наличие разнообразных инструментов и подробных разъяснений по всем возникающим вопросам, как для простых граждан, так и для государственных служащих — это незаменимый инструмент для эффективного взаимодействия общества и власти. Однако статистика указывает на низкую продуктивность этого инструмента. Наиболее посещаемый документ, размещенный на портале, собрал лишь около 370 просмотров и при этом не получил ни одного комментария. Наиболее обсуждаемый проект акта собрал 9 комментариев от 3 экспертов. Основная причина таких результатов — слабая активность граждан именно на самом портале, поскольку многие проекты (например, проект изменений в Налоговый кодекс или же проект закона о преимущественном возмещении ущерба по ОСАГО) вызвали большую общественную дискуссию. Однако на портале никакой дискуссии по ним не было. Вполне вероятно, что причина кроется в чрезмерном обилии проектов и отсутствии их

разделения на «технические» и «общественно значимые». Как справедливо резюмировал министр РФ по вопросам Открытого правительства Михаил Абызов: «...Механизмы портала на сегодняшний день не учитывают то, насколько те или иные акты являются действительно общественно значимыми и принципиальными для регулирования государственно-общественных отношений, и то, насколько они являются техническими документами, которые должно принимать Правительство, в том числе во исполнение ранее принятых решений. За прошлый год более 28 тысяч актов, которые подлежали регистрации в Минюсте, были приняты Правительством. Для общества нужно определить, насколько каждый из этих актов является значимым и что за ним стоит»⁵.

Одно из решений этой проблемы было предложено Открытым правительством⁶.

Экспертным советом при Правительстве РФ внесена идея⁷ ввести специальную процедуру общественного обсуждения по общественно значимым нормативным правовым актам: документ предлагается считать таковым, если так решило само ведомство-разработчик и оно получило согласие общественного совета, а также по прямому поручению Президента РФ, Председателя Правительства РФ и его заместителей. Кроме того, с подобной инициативой может выступить сам общественный совет при ведомстве, Общественная палата РФ, Экспертный совет при Правительстве РФ. Решение о признании документа общественно значимым предлагается публиковать на официальном сайте ведомства. Обсуждение нормативного правового акта с ключевыми группами рекомендуется проводить как в интернете (в том числе на сайтах, специально созданных для обсуждения конкретного проекта, а также в специальных группах в социальных сетях), так и в очной форме⁸. Многообещающей является идея о создании отдельного сайта для обсуждения каждого из признанных общественно значимыми проектов нормативных правовых актов. Опыт уже есть — так сделали разработчики для обсуждения закона о контрольно-надзорной деятельности⁹. Это поможет решить проблему низкой активности участников обсуждения, позволив им лучше сосредоточиться на конкретном законопроекте, не распыляя свое внимание на менее значимые для них законопроекты. Но при передаче права определения общественной значимости проекта

⁵ Государственные органы получают алгоритм работы с проектами общественно значимых НПА. URL: <http://open.gov.ru/events/5515563/>

⁶ Подробнее об Открытом правительстве см.: Дидикин А.Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства: формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 16–19.

⁷ Обсуждение общественно значимых НПА: поручения правкомиссии. URL: http://open.gov.ru/events/5515591/?sphrase_id=150734

⁸ Государственные органы получают алгоритм работы с проектами общественно значимых НПА. URL: <http://open.gov.ru/events/5515563/>

⁹ Реформа государственного и муниципального контроля (надзора) в России. URL: <http://xn---8sbmmlngncfbgqis7m.xn--p1ai/>

² Гриб В.В. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ как объект общественного контроля // Сравнительная политика. 2016. № 3 (24–25). С. 33–44.

³ См.: Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 19.

⁴ См.: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/>

разработчикам появляется вполне реальная опасность, что и без того размытое понятие общественной значимости будет «подгоняться» под конкретные ситуации. И в итоге некоторые законопроекты, формально не попадающие под данные критерии, но тем не менее имеющие значение с точки зрения общественности, выйдут из сферы влияния субъектов общественного контроля.

Вызывает вопросы и возможность выдвижения инициативы Общественной палатой и общественными советами, а точнее, формальность такого правомочия без императивной обязанности его учета. Субъективная трактовка общественной значимости позволит давать мотивированные отказы на основе этого термина, тем самым лишая главные субъекты общественного контроля права самостоятельно определять, что же наиболее значимо для общества.

В качестве формы контроля в вышеуказанном законе присутствуют и общественные слушания. Общественные (публичные) слушания — это собрание граждан, организуемое субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, для обсуждения вопросов, касающихся деятельности указанных органов и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Несмотря на то, что публичные слушания некоторыми авторами¹⁰ воспринимаются как форма общественного контроля, с помощью которой жители муниципальных образований решают вопросы местного значения, этот институт необходимо определять более широко. Наиболее полное определение этого института дано М.А. Очеретиной. По ее мнению, общественные (публичные) слушания — это урегулированная нормами права форма участия населения муниципальных образований в осуществлении публично-властных функций путем открытого непосредственного обсуждения органами власти и гражданами проектов нормативных актов и других общественно значимых проблем и вынесения по ним рекомендаций, обязательных для учета компетентными органами власти при принятии соответствующих решений¹¹.

Самостоятельность общественных слушаний как формы общественного контроля вызывает сомнения. Если проанализировать определения данных форм контроля, то можно прийти к выводу, что

общественные слушания являются одним из видов общественных обсуждений, а не самостоятельной формой общественного контроля.

Главный аргумент самостоятельности этих институтов — различные формы их проведения (заочная для общественных обсуждений и очная для публичных слушаний). Однако общественные обсуждения могут проводиться не только в заочной (сбор предложений в интернете¹²), но и в очной форме (проведение публичных совещаний и обсуждение НПА на заседаниях общественных советов при министерствах и ведомствах)¹³.

Вопросы, обсуждаемые в ходе общественных слушаний, должны иметь особую общественную значимость. Это вопросы государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, градостроительной деятельности, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Общественные обсуждения — это публичное обсуждение общественно значимых вопросов. Абстрактность понятия «общественно значимые вопросы» позволяет включить в него весь вышеуказанный перечень и еще раз подчеркивает отсутствие существенных различий между этими двумя институтами.

Итоговым документом является протокол, подлежащий рассмотрению и обнародованию. Протокол общественных обсуждений направляется на рассмотрение в органы государственной власти и местного самоуправления, а протокол общественных слушаний — еще и в государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. О процедуре рассмотрения результатов общественного контроля в форме общественного обсуждения (да и в любых других формах) в федеральном законе «Об основах общественного контроля» сказано крайне мало. Но данный аспект общественного контроля достаточно подробно описан в региональном законодательстве, и было бы полезно, если бы этот опыт нашел отражение и в федеральном законодательстве¹⁴. В целом, как справедливо отмечает В.В. Гриб, «...правовые механизмы рассмотрения органами и организациями результатов общественного контроля и учета содержащихся в них предложений, рекомендаций и выводов достаточно

¹⁰ См.: Зенин С.С. Понятие и признаки публичных слушаний как формы непосредственной демократии // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права Российской Федерации. М., 2012. С. 335.

¹¹ См.: Очеретина М.А. Понятие и типология института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2008. № 8. С. 471.

¹² Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // Справочно-правовая система «Гарант». URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70219366:0>

¹³ Федеральный закон «Об основах общественного контроля в РФ» // Российская газета. 2014. 23 июля. URL: <https://rg.ru/2014/07/23/zakon-dok.html>

¹⁴ Например, известный Закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае», Закон Амурской области от 29 декабря 2014 г. № 478-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и осуществления общественного контроля на территории Амурской области».

разнообразны, но тем не менее нуждаются в дальнейшем нормативном развитии с учетом обобщения складывающейся правоприменительной практики¹⁵.

Неясность в соотношении этих двух форм общественного контроля влечет за собой еще большую путаницу на местном уровне. Уже сейчас действуют и применяются как постановления, в которых общественные обсуждения и общественные (публичные) слушания признаются самостоятельными формами общественного контроля¹⁶, так и постановления, в которых общественные слушания признаны разновидностью общественных обсуждений¹⁷.

Исходя из вышеизложенного, представляется логичным в ходе внесения изменений в закон об общественном контроле либо обозначить общественные (публичные) обсуждения как форму общественных обсуждений, либо же сделать упор на публичности общественных слушаний, сделав их очной формой общественного контроля, а общественные обсуждения обозначить как форму «заочного» обсуждения в СМИ и сети Интернет.

Практика показывает, что законодатель до сих пор недостаточное внимание уделяет анализу и прогнозированию реакций общества на нововведения в законодательстве. Существует мнение о том, что «...именно завышенные ожидания общества от обсуждения законопроектов как формы общественного влияния на их содержание категорически настораивают чиновников против общественного обсуждения...»¹⁸. Безусловно, не все предложения и замечания будут приняты во внимание, но это не

означает, что они не важны. Во-первых, сам факт участия различных слоев населения в общественных обсуждениях является показателем развития гражданского общества в стране. Во-вторых, среди множества неисполнимых или недостаточно обоснованных замечаний и предложений подчас находятся по-настоящему грамотные и ценные. Кто-то из участников обсуждения может ясно увидеть те незаметные пробелы и недостатки, которые в дальнейшем могут существенно затруднить положение всех тех, кого коснется реализация данного акта, в то время как законодатель просто не обратил бы на них внимания. Ввиду этого эффективность института общественных обсуждений в немалой степени зависит и от открытости властного субъекта к реальному взаимодействию, а не к осуществлению фиктивного общественного контроля единственно в целях легитимации своих решений и процесса управления. Более того, характер и качество функционирования механизма публичной политики на любом уровне во многом зависит от организации и обеспечения свободы доступа к источникам информации, прежде всего в структурах власти, развитости политических и общественных структур общества, юридических, экономических и технологических условий деятельности средств массовой коммуникации¹⁹.

Поэтому для того, чтобы раскрыть весь потенциал общественного контроля, необходимо не только качественное федеральное и местное законодательство, но и его грамотная реализация с самых нижних уровней власти. Нередки случаи, когда публичные слушания назначаются в середине рабочего дня²⁰ либо же не проводятся вовсе²¹. Сталкнувшись с таким негативным отношением со стороны властных субъектов, даже самые активные граждане теряют интерес к участию в общественном контроле и отрицательно относятся к любым реформам. А между тем, как показывают исследования, эффективность многих мероприятий, проводимых в муниципальных образованиях, напрямую зависит от заинтересованности и участия в них населения²². Поэтому взаимодействие общества и государства так важно: оно улучшает качество законодательных и иных правовых актов и способствует учету интересов различных групп граждан. И как итог — способствует осознанию смысла и цели реформ и осознанному участию в них населения.

¹⁵ Гриб В.В. Проблемы определения и обнародования результатов общественного контроля // Общество и право. 2015. № 4 (54) С. 56–61.

¹⁶ Например, постановление Администрации Маловишерского муниципального района Новгородской области «Об утверждении положения об организации общественных обсуждений и общественных слушаний по вопросам охраны окружающей среды на территории Маловишерского района» от 27.01.2010 (с изменениями на: 07.06.2012). URL: <http://docs.cntd.ru/document/423832788>; Решение Думы Любытинского муниципального района Новгородской области «Об утверждении положения об организации общественных обсуждений и общественных слушаний по вопросам охраны окружающей среды на территории Любытинского муниципального района» от 15 августа 2014 (с изменениями на 16.10.2014). URL: <http://docs.cntd.ru/document/430534826>

¹⁷ Например, Постановление Администрации Канашского района Чувашской Республики «О порядке организации и проведения общественных обсуждений в форме общественных слушаний объектов государственной экологической экспертизы на территории Канашского района Чувашской Республики» от 12.12.2013. URL: <http://docs.cntd.ru/document/412345346>; Решение Ивановской городской Думы Ивановской области «Об утверждении положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений в форме общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности на территории города Иваново» от 02.07.2014 (с изменениями на 25.05.2016). URL: <http://docs.cntd.ru/document/432849643>

¹⁸ Сивицкий В.А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 395.

¹⁹ Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества. М.: Издательство «Юрист», 2010. С. 163.

²⁰ Например, публичные слушания по проекту планировки и межевания территории по объекту: «ИТСО объекта «Комплекс сооружений» инв. № 001017700. Барабинское ЛПУМГ ООО «Газпром трансгазТомск».

²¹ Например, постановление главы администрации г. Барабинска 12.07.2012 № 323 об утверждении «Правил благоустройства и содержания городской среды города Барабинска» было вынесено без проведения публичных слушаний, несмотря на то, что согласно ст. 11 устава города Барабинска Барабинского района Новосибирской области по данному вопросу их проведение обязательно.

²² См.: Яичникова Ю.С. О необходимости и возможности контроля в муниципальной сфере // Марийский юридический вестник. 2011. №8.-С. 266.

Институт общественного контроля в нашей стране находится на начальном этапе своего развития. Грамотная работа законодателя над своими ошибками и

привлечение к этой работе большого числа заинтересованных представителей общественности является залогом успешного развития этого института в России.

Литература

1. Гриб В.В. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ как объект общественного контроля // Сравнительная политика. 2016. № 3 (24–25). С. 33–44.
2. Гриб В.В. Общественная палата Российской Федерации как элемент политико-правовой институционализации гражданского общества. М. : Издательство «Юрист», 2010. 184 с.
3. Гриб В.В. Проблемы определения и обнародования результатов общественного контроля // Общество и право. 2015. № 4 (54). С. 56–61.
4. Дидикин А.Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства: формирование правовой модели и ее противоречия // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 16–19.
5. Дидикин А.Б. Участие институтов гражданского общества в реализации национальной технологической инициативы // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 44–47.
6. Зенин С.С. Понятие и признаки публичных слушаний как формы непосредственной демократии // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права Российской Федерации. М. : Элит, 2012. С. 329–340.
7. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 16–19.
8. Очеретина М.А. Понятие и типология института публичных слушаний // Научный ежегодник ИФИП УрО РАН. 2008. № 8. С. 466–476.
9. Сивицкий В.А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 393–396.
10. Яичникова Ю.С. О необходимости и возможности контроля в муниципальной сфере // Марийский юридический вестник. 2011. № 8. С. 264–266.
11. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014. URL: www.consultant.ru.
12. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Постановление главы администрации г. Барабинска 12.07.2012 № 323 «Об утверждении Правил благоустройства и содержания городской среды города Барабинска». URL: <http://xn----7sbabaaecv4babf2atrj9bfnlk8grk.xn--p1ai/node/1349>
14. Устав города Барабинска Барабинского района Новосибирской области от 08.07.2015 № 189 с изменениями от 24.12.2015. URL: <http://xn----7sbabaaecv4babf2atrj9bfnlk8grk.xn--p1ai/node/7>
15. Решение Ивановской городской Думы Ивановской области «Об утверждении положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений в форме общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности на территории города Иваново» от 02.07.2014 (с изменениями на 25.05.2016). URL: <http://docs.cntd.ru/document/432849643>
16. Постановление Администрации Канашского района Чувашской Республики «О порядке организации и проведения общественных обсуждений в форме общественных слушаний объектов государственной экологической экспертизы на территории Канашского района Чувашской Республики» от 12.12.2013. URL: <http://docs.cntd.ru/document/412345346>
17. Решение Думы Любытинского муниципального района Новгородской области «Об утверждении положения об организации общественных обсуждений и общественных слушаний по вопросам охраны окружающей среды на территории Любытинского муниципального района» от 15 августа 2014 г. (с изменениями на 16.10.2014). URL: <http://docs.cntd.ru/document/430534826>
18. Постановление Администрации Маловишерского муниципального района Новгородской области «Об утверждении положения об организации общественных обсуждений и общественных слушаний по вопросам охраны окружающей среды на территории Маловишерского района» от 27.01.2010 (с изменениями на 07.06.2012). URL: <http://docs.cntd.ru/document/423832788>

ТЕРРОРИЗМ КАК УГРОЗА ГРАЖДАНСКОМУ ОБЩЕСТВУ: ПРОШЛОЕ И СОВРЕМЕННОСТЬ

*Руденок Ксения Вячеславовна,
заведующая кабинетом кафедры административного права и процесса
Нижегородской академии Министерства внутренних дел Российской Федерации
xeniara1411@gmail.com*

Статья посвящена изучению проблемы формирования гражданского общества и влиянию терроризма на него. Терроризм, используя платформу гражданского общества, осуществляет свою дестабилизирующую деятельность в государстве, разрушая основы и порядок. Поддержка государством институтов гражданского общества способствует эффективному противостоянию террористической деятельности внутри страны.

Ключевые слова: терроризм, гражданское общество, институты гражданского общества, хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение.

Terrorism as a Threat to Civil Society: Past and Present

*Rudenok Kseniya V.,
Head of Cabinet of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Nizhny Novgorod Academy
of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*

The article is devoted to problems of formation of civil society and the influence of terrorism on it. Terrorism, using civil society platform, carries out its destabilizing activities in the state, destroying the bases and procedure. State support of civil society helps to strengthen the country and can effectively resist the terrorist activities in the country.

Key words: terrorism, civil society, institutions of civil society, Chrono-discrete mono-geography comparative law.

Современный терроризм представляет собой крайнюю форму организованной преступности, «перерастающей саму себя и переходящей в сферу диверсионно-политической деятельности (с претензиями на власть, территорию, идеологию, новое государственное устройство, новую картину мира)», использующую при этом любые самые бесчеловечные средства для устрашения власти и общества. Целью терроризма является «через нагнетание страха в обществе вызвать цепную реакцию панических настроений, шквал упреков и недоверие к власти и, в конечном счете, социальный хаос, ослабление и разрушение национальной системы ценностей, разрушение духа многонационального народа, его социально-капитала»¹.

Гражданское общество в России на протяжении истории проходило сложный путь становления с длительным временным разрывом. Наличие временного разрыва дает возможность изучения данного феномена с использованием методологии хронодискретного моногеографического сравнительного правоведения².

¹ Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России. М., 2008.

² Демичев А.А. Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение как направление современной юридической науки // История государства и права. 2010. № 16. С. 2–7; Демичев А.А. О перспективах развития научного направления «Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение» // Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение / под ред. А.А. Демичева. Вып. 5. Н. Новгород, 2013. С. 7–17; Демичев А.А. Принципы и перспективы развития научного направления «Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 1(33). С. 23–28.

Гражданское общество зарождалось дважды. Можно сказать, что первая попытка формирования гражданского общества была предпринята во второй половине XIX — начале XX в., когда в Российской империи начинался процесс модернизации. Постепенная централизация и интеграция политической, экономической и культурной сферы общества способствовала формированию институтов гражданского общества. К концу XIX — началу XX в. в Российской империи сформировалось уже достаточно много элементов гражданского общества, такие как добровольные общественные организации, критически настроенная общественность, свободная пресса и политические партии. Специфика политического, социального и культурного развития России того периода обусловила сложность, противоречивость и фрагментарность модернизационных процессов, а также наиболее интегрального из них — складывания гражданского общества. Все это способствовало зарождению и развитию в среде гражданского общества террористических настроений, а впоследствии и террористических организаций. «...Некоторые элементы гражданского общества начинают интенсивно продуцировать и накапливать социальную деструктивность в ее крайних формах и, как следствие, принимают на себя роль «санитаров-могильщиков» слабых обществ и государств или, по крайней мере, готовят для этого почву»³. В качестве доказательств многие специалисты приводят революционные кружки, такие как организация «Народная воля», «Черный передел», эсеровские и большевистские организации

³ Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России. М., 2008.

в начале XX века, «...которые тоже были элементами зарождавшегося гражданского общества»⁴. Организация «Народная воля» была «закономерным и важным этапом в развитии русского освободительного движения. Основной формой деятельности народников была пропаганда революционных идей в деревне, проводившаяся переселившимися туда (в качестве учителей, фельдшеров и т.д.) членами организации. Никаких действий террористического характера они поначалу не предпринимали»⁵.

Переход «народовольцев» к террору был обусловлен рядом провалов в их деятельности. Пропагандистская деятельность «в деревне натолкнулась на неприятие самих крестьян и гонения со стороны местных, а затем и центральных властей. И как следствие — вернувшиеся в города обратились к нелегальной деятельности. Аресты, побег, покушения на жандармов и судей — следующий этап становления терроризма в России. Еще нет целенаправленной насильственной деятельности, но появляются разрозненные деструктивные эпизоды»⁶.

Вместе с тем в конце XIX в. в царской России появляются первые формы участия граждан и общественных организаций в деятельности по обеспечению правопорядка⁷. Данные организации сформировались в Российской империи в качестве ответных мер на гибель императора Александра II от рук террористов, а также вследствие того, что правоохранительные органы были не в состоянии обеспечить безопасность царя от нападок революционеров⁸.

Сложившаяся ситуация в обществе способствовала созданию в среде аристократии и сторонников императора структуры, способной противостоять распространению террористической и революционной деятельности в Российской империи. В 1881 г. было создано братство «Священная дружина», которое просуществовало вплоть до 1883 г. Организация «Священная дружина» носила характер тайного общества, в которое возможно было вступить, только принеся присягу. Основная деятельность «Священной дружины» заключалась в охране и защите царя, противодействии революционному движению, борьбе с терроризмом. Эффективность борьбы с терроризмом заключалась в опережающем характере принимаемых мер. Созданная по всей территории Российской империи и за рубежом разветвленная агентурная сеть «Священной дружины» способствовала пресечению террористической деятельности революционеров. «Священная дружина» взаимодействовала с Департаментом государственной полиции

через министра внутренних дел, который входил в ЦК организации»⁹.

Организация «Священная дружина» существовала исключительно на энтузиазме членов организации, который постепенно начинал угасать, чему способствовали недостатки в работе общества и формальное отношение к своим обязанностям его некоторых членов. Вступая в ряды «Священной дружины», отдельные ее члены преследовали корыстные цели. Закрытый характер не позволил обществу распространить деятельность по всей территории России, получить массовую поддержку среди населения, создать новые региональные отделы, открыто пропагандировать свою деятельность, привлекать к себе большее число людей. «Священная дружина» финансировалась Александром III, оно было постоянным и стабильным¹⁰.

В настоящее время в Российской Федерации вновь стремительно развиваются институты гражданского общества, что является препятствием для дестабилизирующих сил, в том числе и террористических организаций. Для террористов является большой проблемой различные объединения социальных слоев, особенно молодежных и состоящих из представителей различных национальностей. «Террористическая среда не противопоставляет себя открыто гражданскому обществу, она стремится взять его под контроль, использовать имеющуюся в его распоряжении социальную сеть для своих разрушительных целей, внедряется как вирус и выстраивает свою социальную базу на социальных сетях гражданского общества, по возможности используя и структуры государства»¹¹. Пропаганда терроризма осуществляется в основном через единственный «официальный» для них канал — сеть Интернет. Через него террористы пытаются дестабилизировать общество, посеять смуту и панику среди населения. Чем хуже складывается ситуация в государстве, тем лучше это для террористических организаций. Доведенное до состояния паники, агрессии, гражданское общество может сыграть на руку террористам и помочь им подрывать устои правопорядка в государстве. Следовательно, необходимо способствовать антитеррористической пропаганде через российские СМИ. Самоорганизация и этическое саморегулирование журналистского сообщества будет являться эффективным инструментом противодействия устремлениям террористов.

При осуществлении террористической деятельности террористы всегда надеются, что это всколыхнет и вызовет недовольство в обществе. Однако в большинстве случаев, критика и недовольство будут направлены не на террористов и их деятельность, а на государственную власть и ее представителей, которые не способны исполнить одну из своих основных функций — защиту прав и свобод человека и гражданина.

⁴ Там же. С. 166.

⁵ Мочалин Н.Д. Эскалация террористического насилия в мире на современном этапе: истоки, факторы, тенденции: дис. ... канд. полит. наук. М., 2006.

⁶ Там же.

⁷ Королев Д.В. Роль Священной дружины в обеспечении правопорядка в Российской империи // Закон и право. 2014. № 1. С. 79–80.

⁸ Седов М.Г. Героический период революционного народничества. М., 1967. С. 300.

⁹ Садиков П.А. Общество «Священной дружины» // Красный архив. 1927. Т. 2. С. 205, 208.

¹⁰ Королев Д.В. Роль Священной дружины в обеспечении правопорядка в Российской империи // Закон и право. 2014. № 1. С. 79–80.

¹¹ Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России. М., 2008.

При ответной реакции государства на террористические акты, начинают действовать жесткие запреты, которые сказываются на жизни граждан и вызывают недовольство в широких слоях населения.

Следовательно, государственная власть в период особой уязвимости является предметом прессинга со стороны институтов внесистемного гражданского общества. Выступая с критикой государственной власти, институты гражданского общества в некоторых случаях становятся уязвимыми перед террористическим влиянием, они начинают использоваться террористами в качестве средства и инструмента достижения своих целей.

Данная проблема возникает отчасти и из-за того, что гражданское общество по своей сути является оппонентом государства. Оно предъявляет требования, а также указывает на недостатки и проблемы государственной власти. «В современном обществе всегда найдутся неуравновешенные внушаемые люди, сознание которых поддается кодированию. Именно таких людей используют в качестве объекта для манипулирования, распространения ложных слухов и порождения разрушительных резонансных эффектов и вибраций «специалисты от терроризма»¹².

Однако гражданское общество должно понимать и осознавать всю опасность террористических настроений и веяний. Участие гражданского общества в противостоянии и противодействии терроризму состоит главным образом в том, чтобы создавать эффективные формы взаимодействия с различными уровнями власти. Показательным примером могут служить созданные молодежные летние лагеря патриотической направленности, такие как «Селигер», молодежные патриотические организации, такие как «Молодая гвардия Единой России», которые борются с терроризмом в сети Интернет, получая через суд разрешение на блокировку подозрительных сайтов. Защищая молодежь от втягивания в террористические организации, гражданское общество выполняет одну из важнейших своих задач.

¹² Юзик Ю. Невесты алаха. М., 2003.

Литература

1. Арестова О.Н. Общество против террора и экстремизма как основополагающая идея мирного сосуществования и выживания в России и Европе // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2015. № 3. С. 7–10.
2. *Взаимодействие государства и гражданского общества в современной России*. М., 2008.
3. Демичев А.А. Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение как направление современной юридической науки // *История государства и права*. 2010. № 16. С. 2–7.
4. Демичев А.А. О перспективах развития научного направления «Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение» // *Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение* / под ред. А.А. Демичева. Вып. 5. Н.Новгород, 2013. С. 7–17.
5. Демичев А.А. Принципы и перспективы развития научного направления «Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение» // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2016. № 1(33). С. 23–28.
6. Королев Д.В. Роль Священной дружины в обеспечении правопорядка в Российской империи // *Закон и право*. 2014. № 1. С. 79–80.
7. Мочалин Н.Д. Эскалация террористического насилия в мире на современном этапе: истоки, факторы, тенденции : дис. ... канд. полит. наук. М., 2006.
8. Остапенко А.С. Истоки зарождения гражданского общества на Западе и условия его формирования в России: историко-теоретический аспект // *История государства и права*. 2016. № 18. С. 18–22.
9. Садиков П.А. Общество «Священной дружины» // *Красный архив*. 1927. Т. 2. С. 205, 208.
10. Седов М.Г. Героический период революционного народничества. М., 1967. С. 300.
11. Туманова А.С. Общественные организации как модель самоорганизации российского общества в конце XIX — начале XX в. // *Самоорганизация российской общественности в последней трети XVIII — начале XX в.* М., 2011.
12. Юзик Ю. Невесты алаха. М., 2003.

Гражданское общество должно понимать, что государство не в силах в одиночку справляться с растущей террористической активностью в стране. Задачей государства является создание правовых, организационных и иных условий для развития гражданского общества, укрепления его позиций и вытеснение из него критических и радикально настроенных элементов, остальная работа ложится на институты гражданского общества. Развитие законодательства в области гражданского общества способствует укреплению позиций его институтов¹³. Различные правозащитные, культурные и иные организации создают благоприятную социальную почву, что усложняет дестабилизацию в обществе террористическими организациями.

Подводя итог, следует сказать, что для успешного противодействия террористической угрозе необходимо создать согласованную точку зрения государства и гражданского общества. Постоянный диалог между экспертами, политиками, гражданскими активистами нацелен на эффективное взаимодействие всех без исключения институтов гражданского общества и государства¹⁴. Духовно-нравственное, культурное воспитание, позитивное восприятие культурных и религиозных ценностей народов России является одной из важнейших функций не только системы образования, но и всех поддерживаемых государством и обществом культурных институтов, таких как музеи, кинотеатры и многие другие. Именно гражданское общество и его институты должны стать системой, позволяющей использовать инструменты воздействия на общественное сознание в обыденной жизни, в тех сферах, в которых государство порой не находит рычаги воздействия для предотвращения и противодействия терроризму.

¹³ Арестова О.Н. Общество против террора и экстремизма как основополагающая идея мирного сосуществования и выживания в России и Европе // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2015. № 3. С. 7–10.

¹⁴ Остапенко А.С. Истоки зарождения гражданского общества на Западе и условия его формирования в России: историко-теоретический аспект // *История государства и права*. 2016. № 18. С. 18–22.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ В США И ПРОБЛЕМА ОБЩЕСТВЕННОЙ СТАБИЛЬНОСТИ (С КОНЦА XVIII В. ДО ПРЕЗИДЕНТСКОЙ КАМПАНИИ 2016 г.)

*Гуляков Александр Дмитриевич,
ректор Пензенского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
valeriya_zinovev@mail.ru*

*Саломатин Алексей Юрьевич,
заведующий кафедрой «Теория государства и права и политология»
Пензенского государственного университета,
доктор исторических наук, доктор юридических наук, профессор
valeriya_zinovev@mail.ru*

Федеральные выборы в условиях двухпартийной системы, как правило, стабилизируют американский федерализм, но различные правила назначения выборщиков в различных штатах несут в себе потенциальную угрозу для общественной стабильности. В истории США было несколько критических выборов (например, в 1800, 1824, 1860, 1876, 1896 гг.), но последняя президентская кампания 2016 г. имела два отличия от предшествующих: 1) она протекала в атмосфере чрезвычайной общественной враждебности приблизительно двух равных лагерей, один из которых имел поддержку СМИ, и 2) заключала в себе огромную опасность общественной нестабильности для всего мира ввиду нынешней позиции США как супердержавы.

Ключевые слова: федеральные выборы, история президентских кампаний США; общественное доверие США, борьба политических партий в США, несистемные кандидаты на президентских выборах США.

Federal Elections in the United States and the Problem of Social Stability (Since the End of the XVIII Century till the 2016 Presidential Campaign)

*Gulyakov Aleksandr D.,
Rector of the Penza State University
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor*

*Salomatin Aleksey Yu.,
Head of the Department of Theory of State and Law and Political Science
of the Penza State University,
Doctor of History, Doctor of Law, Professor*

Federal elections under two-party system regularly stabilize American federalism but different regulations of appointment electors in different states have potential threat for public stability. There were a few critical elections in the history of the US (for example, in 1800, 1824, 1860, 1876, 1896) but recent presidential campaign of 2016 has differed from them in two ways: 1) in extreme public animosity of approximately equal two camps one of which is supported by mass media and 2) in great danger of public instability for the whole world because of the present position of the USA as super power.

Key words: federal elections; history of presidential campaigns in the USA; public confidence in the USA; battles between USA political parties; non-system presidential candidates in the USA.

Американский федерализм представляет собой классический вариант пионерского федерализма, который формировался «снизу» на основе общественно-го конгресса по инициативе местных элит и при поддержке низов¹. Этот тип федерализма первоначально с достаточно широкими полномочиями штатов и не столь уж значительными полномочиями центральной власти в конце XVIII в. оказал несомненное влияние на первые шаги партий и избирательные кампании. После ратификации штатами проекта Конституции

в 1787–1788 гг. были проведены выборы президента и выборы в Конгресс. В соответствии с Ордонансом о выборах от 13 сентября 1788 г. и Конституцией были определены даты назначения выборщиков в штатах (7 января 1789 г.), проведения президентских выборов (т.е. подсчет голосов выборщиков — 4 февраля 1789 г.) и начала деятельности новых властей (4 марта 1789 г.). Решение о порядке выборов оставалось на усмотрение штатов. «Лишь в четырех штатах выборщиков избирало население в соответствии с существовавшими правилами и цензами, лишавшими многих американцев права голоса. Два штата сочетали выдвижение кандидатов населением и выборы их законодательным органом. В трех штатах выборы продвинули

¹ Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Основание федеративного государства в США (историко-государствоведческий очерк) // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1. С. 20–31.

законодательные собрания (легислатуры), а в Нью-Джерси — губернатор и совет. Легислатура Нью-Йорка была парализована борьбой федералистов и антифедералистов и выборы не проводила. А Северная Каролина и Род-Айленд не принимали в них участия, так как не ратифицировали конституцию»².

В первых президентских выборах участвовало 12 претендентов. Однако подавляющее большинство из них (8) баллотировались лишь в одном штате. Трое кандидатов — бизнесмен-политик **Дж. Хэнкок**, руководитель внешнеполитического ведомства Конгресса в период Конфедерации **Дж. Джей** и популярный в Нью-Йорке делец от политики **Дж. Клинтон** — получили минимальное число голосов выборщиков в нескольких штатах. Приемлемый второй результат и место вице-президента заработал умеренный консерватор **Дж. Адамс** из Массачусетса, добившийся 34 голосов выборщиков в 6 штатах³. И только один претендент — бывший главнокомандующий революционной армии **Дж. Вашингтон** — обладал непререкаемым авторитетом и 69 голосами выборщиков, поскольку считался «крестным отцом» США. Вся американская элита признавала его лидерство, будучи заинтересованной в существовании человека-символа для нового государства. Существуют разные оценки действительной ценности лидерства Дж. Вашингтона. Кто-то считает его вполне самостоятельной фигурой, кто-то — послушным орудием в руках всемогущего министра финансов и лидера федералистов А. Гамильтона. Но безотносительно к степени автономности символической фигуры генерала, она в первые годы существования молодого федеративного государства являлась стабилизирующим фактором.

После объявления им в сентябре 1796 г. о своем уходе в отставку конкуренция за президентский пост обострилась. «...выборы 1796 г. стали первыми партийными выборами, первым столкновением партий в общенациональном масштабе в борьбе за власть. Каждая из партий выставляла своих кандидатов, стараясь мобилизовать сторонников во всех штатах»⁴. В этом случае результаты получились очень близкими: лидер федералистов **Дж. Адамс** набрал 73, а лидер республиканцев **Т. Джефферсон** — 69 голосов

выборщиков. Соответственно они стали президентом и вице-президентом.

Еще более драматичной стала **избирательная кампания 1800 г.** Тогда федералисты, предчувствуя опасность потерять власть над страной, развязали разнузданную агитацию против своего главного соперника республиканца Т. Джефферсона. Его называли «французским якобинцем» (из-за симпатий к революционной Франции), придумывали обвинения в его адрес о мошенничестве в отношении британских кредиторов, махинациях с поместьем несчастной вдовы, о трусливом поведении в бытность его губернатором Вирджинии в годы Войны за независимость⁵. Итогом кампании стало одинаковое число голосов выборщиков (по 73), поданных за президента Т. Джефферсона и вице-президента А. Бэрра, что дало партии федералистов формальное основание перенести выборы в Конгресс. Теперь для определения победителя требовались голоса не менее 9 штатов. После 6 дней голосования 16 февраля 1801 г. наступила развязка: федералисты позволили победить Джефферсону, посчитав, что он является для них меньшим злом. До этого распространялись слухи о желании правящей партии затянуть решение вопроса, чтобы не допустить республиканцев к власти. Однако поступала информация и о том, что сторонники Джефферсона могут оказать сопротивление, что было чревато гражданской войной⁶.

В итоге победил здравый смысл, и **произошла мирная передача власти** от одной партии к другой. В дальнейшем, институционализовавшись и приобретя устойчивость, **партии и выборы стали оказывать позитивное влияние на федерализм.** Мы бы оценили его как стабилизирующее. Комбинация из двух партий, оформившаяся в двухпартийную систему, была весьма полезной для государственного устройства США. Партии в США складывались путем установления связей конгрессовских фракций с местными активистами в штатах, т.е. по направлению «сверху-вниз», и эти партии изначально были общенациональными, а не региональными по своей сути.

Межпартийная избирательная система с четко зафиксированными сроками выборов также способствовала большей предсказуемости и результативности, не требовавшей проведения второго тура голосования. В следующие четверть века правящая республиканская

² Ушаков В.А. Америка при Вашингтоне (Политические и социально-экономические проблемы США в 1789–1797 гг.). Л., 1983. С. 19.

³ Там же. С. 20, 21.

⁴ Ширяев Б.А. Политическая борьба в США 1783–1801 гг. Л., 1981. С. 148.

⁵ Boller P.F.jr. Presidential Campaigns N.Y., Oxford, 1984. P. 11.

⁶ Трояновская М.О. США: у истоков двухпартийной системы. М., 1989. С. 47, 48.

Таблица № 1

Президентские выборы в США, 1824 г.

Год	Кандидат	Партия	Число голосов в тыс.	Удельный вес в %	Число выборщиков
1824	Дж.К. Адамс	Демократических республиканцев	109	30,5	84
	Э. Джексон	Демократических республиканцев	154	43,1	99
	У. Кроуфорд	Демократических республиканцев	47	13,1	41
	Г. Клей	Демократических республиканцев	47	13,2	37

партия с безусловным преимуществом опережала своих конкурентов-федералистов, и только в 1824 г. в силу фракционного раскола выборы опять пришлось перенести в Конгресс (см. Таблицу № 1). Примечательно, что в результате закулисной сделки тогда президентский приз получил далеко не самый сильный кандидат, а именно не Э. Джексон, а Дж.К. Адамс, чье президентство оказалось в итоге весьма проблемным.

Избирательная система дала сбой в 1860 г. — в канун Гражданской войны. Он заключался в том, что кандидат от республиканской партии **А. Линкольн** набрал 39,8% голосов избирателей и 180 голосов выборщиков, но 99% голосов электората сконцентрировались в 18 северных штатах, и только 1% голосов пришлось на 15 южных, рабовладельческих штатов. На должность президента всего претендовало 4 кандидата. Но реально они противостояли друг другу в парах: Линкольн и представитель северных демократов **С. Дуглас** (29,5% электората и 12 голосов выборщиков) на Севере, представитель южных демократов **Д. Брекенридж** и юнионист **Дж. Белл** на Юге (соответственно 18,1% и 12,6% электората и 72 и 39 голосов выборщиков). Как видим, уже эти итоги демонстрировали **секционный раскол страны** и неизбежность Гражданской войны. Линкольн и Дуглас получили вместе 86% голосов свободных штатов, а Белл и Брекенридж — 85% голосов рабовладельческих штатов⁷.

И все же ситуация 1860 г. была нетипичной для США и ее двухпартийной системы. В следующий раз серьезная угроза общественной стабильности возникла только в 1876 г., когда кандидаты от республиканской и демократической партии Р. Хейс и С. Тилден получили практически одинаковое число голосов выборщиков. Но партия победителей в Гражданской войне 1861–1865 гг. категорически не хотела впустить в Белый Дом представителя партии бывших мятежников. Республиканцы решили пересчитать голоса в Луизиане, Флориде и Южной Каролине, где они контролировали администрацию. «В феврале 1877 г. в отеле Уормли (Вашингтон) состоялись секретные переговоры, на которых были выработаны условия межпартийного соглашения. ...Поскольку официальных бумаг не сохранилось, принято считать, что в конце февраля 1877 г. была достигнута устная договоренность между ближайшими соратниками Хейса и Тилдена. Республиканцы обязались вывести войска из штатов, в которых существовали последние правительства Реконструкции, а демократы, прекратив тактику обструкции, — позволить созданной в январе 1877 г. счетной комиссии произвести подсчет голосов. Демократы добивались выделения средств для строительства железной дороги «Техас энд Пасифик», других «внутренних улучшений», своей доли в федеральном патронаже»⁸.

В следующий раз секционный раскол был продемонстрирован только на выборах 1896 г., когда

аграрному Западу и Югу противостоял промышленный и банковский Север, а поводом для глубокого раскола выступал вопрос о денежном стандарте. Фермеры, оказавшиеся в долгах перед банковскими, земельными и железнодорожными компаниями, требовали продолжения выпуска дешевых серебряных денег. Банкиры и промышленники безапелляционно отстаивали переход к золотой валюте. И это в период экономического кризиса, когда социальное напряжение максимально усилилось, и на столицу страны в 1884 г. двинулись марши безработных из разных ее уголков!

Ожесточение сторон в ходе кампании было беспрецедентным. Беспрецедентным было и давление, которое оказал крупный капитал на избирателей, забыв о каких-либо приличиях. В фонд сторонников золота — республиканцев — была собрана гигантская по тем временам сумма в 3350 тыс. долл. Средства предоставили не только регулярные спонсоры (например, Дж. Морган и Дж. Рокфеллер дали по 250 тыс. долл., владельцы скотобоен Чикаго — 400 тыс. долл.)⁹. Как отмечал глава одного из банков Филадельфии, «в течение тех 10 лет, что я был президентом этого предприятия, мы никогда не жертвовали на политические цели, по нашему мнению, нынешняя кризисная ситуация имеет такое же значение, как и война»¹⁰. Пресса в основном оказалась на стороне также республиканцев. Она взвинчивала обстановку, называя оппонентов «якобинцами», «сторонниками использованной динамита», «приверженцами коммунистов»¹¹. Многие проводили пристрастные опросы рабочих, советовали, как голосовать¹². Были случаи увольнения «неблагонадежных»¹³.

Победа республиканского кандидата (51,7% голосов избирателей и 292 голоса выборщиков против 45,5% и 155 у оппонента) продемонстрировала не только результативность мер, предпринятых крупным капиталом, но и то, что острая фаза экономического кризиса и аграрной депрессии к осени 1896 г. миновала¹⁴. Без этого общественного успокоения в США не наступило бы! Демократы-аграрии были разочарованы. Вера в американскую демократию была подорвана у значительных групп населения, но внимание общественности вскоре было отвлечено разжиганием в прессе ура-патриотических и джингоистских настроений в связи с инициируемой американской элитой испано-американской войной.

В США еще не раз возникали неоднозначные электоральные комбинации. В 1912 г. раскол в республиканской партии, когда бывший президент Т. Рузвельт был вынужден создать новую партию прогрессистов,

⁷ Potter D.M. *Division and the Stresses of the Union 1845–1876*. Glenview, 1973. P. 92, 93.

⁸ Байбакова Л.В. Двухпартийная система США в период «позолоченного века» (последняя четверть XIX в.). М., 1996. С. 30.

⁹ Goldman R.M. *Search for Consensus. The Story of Democratic Party*. Philadelphia, 1979. P. 113.

¹⁰ Jones S.L. *The Presidential Election of 1896*. Madison, 1964. P. 282.

¹¹ *Appeal to Reason* August 8 1896.

¹² Sheldon W.D. *Populism in the Old Dominion Virginia Farm Politics, 1895–1900*. Gloucester, Mass., 1967. P. 136.

¹³ *Nation*. October 1 1896.

¹⁴ Саломатин А.Ю. Монетаристская проблема в США в последней четверти XIX века // *Вопросы истории*. 2001. С. 11–12, 119–120.

привел к победе демократов, но победе весьма условной: они получили только 41,9% голосов избирателей, но зато 435 голосов выборщиков, что с точки зрения здравого смысла является несправедливым, хотя и законным исходом.

Разгромным был счет в пользу демократов на выборах 1932, 1936, 1940 и 1944 гг., когда победил Ф.Д. Рузвельт (он получал соответственно 57%, 61%, 55%, 53% голосов избирателей). Примерно с аналогичными итогами (но только в пользу — 55% и 57% голосов избирателей) завершились кампании 1952 и 1956 гг. Свою несостоятельность продемонстрировали в 1964 и 1972 гг. радикальные кандидаты: ультра-консерватор **Б. Голдуотер** и левый либерал **Дж. Макговерн** (не более 38% и 37,5% голосов избирателей). Обычно же разрыв в голосах избирателей является минимальным — в несколько процентов или десятые доли процента.

С 1970-х гг. в деятельности партий и политиков все большее значение получал медийный фактор. Трудно было себе представить раньше, чтобы в общем-то тривиальные нарушения со стороны республиканского президента Р. Никсона закончились для него так плачевно — угрозой импичмента, с целью избежать которого он был вынужден уйти в отставку. Уотергейтский скандал планомерно раскручивался СМИ — об этом свидетельствует исповедь инициировавших его репортеров газеты «Вашингтон пост», написавший об этом книгу¹⁵.

Никсону элементарно отомстили элиты Атлантического побережья, которые были весьма недовольны планами политика-калифорнийца в отношении американского государственного механизма (в том числе сокращения персонала ЦРУ, переподчинения бюрократов из министерств непосредственно помощникам Президента)¹⁶. Судя по всему, хозяина Белого Дома подставили спецслужбы, давно стремившиеся играть самостоятельную роль. Целый год он находился под психологическим прессом развернувшейся охоты против него¹⁷. Уход Никсона общественной дестабилизации не вызвал, но нанес сильнейший урон престижу президентства.

Этот престиж был восстановлен не сразу. Дж. Форд и Дж. Картер были откровенно слабыми президентами. В то же время второразрядный актер из Голливуда Р. Рейган оказался чрезвычайно харизматичной личностью. Американская общественность оценила, что ее избранник на выборах 1980 г. «вырос с ценностями маленького американского городка — теплыми товарищескими отношениями, патриотическим почитанием флага, любовью к религии, верой в будущее... трудолюбием...»¹⁸. Кандидат в президенты Р. Рейган давал согражданам простые и понятные обещания «взять под контроль и ограничить рост

расходов федерального правительства», «снизить налоги, чтобы усилить заинтересованность в работе», освободить «сферы труда и бизнеса от ограничений, чрезмерных предписаний»¹⁹. Итогом стала суперуспешная победа на выборах, когда республиканцы получили более чем на 9% больше голосов избирателей, а их превосходство в коллегии выборщиков было тотальным (489 голосов против 49).

Любопытным феноменом стала президентская кампания 1992 г. Она продемонстрировала недовольство традиционной политикой партийных элит (республиканской и демократической) в условиях начинающейся глобализации и роста в связи с этим неоиолизионистских и протекционистских настроений²⁰. Кандидат в президенты от партии демократов, губернатор захолустного штата Арканзас, Б. Клинтон попытался апеллировать к недовольному среднему классу, но в его программе содержались далеко не во всем приемлемые новации (в том числе и весьма спорные реверансы в сторону культурно-национальных меньшинств). Хотя Б. Клинтон и выиграл выборы, но значительная часть среднего класса проголосовала за независимого кандидата мультимиллионера Р. Перро, получившего беспрецедентно высокий результат для представителя третьей политической силы — 18,9% голосов избирателей!

В настоящее время **главную опасность для американского федерализма несут социально-культурные факторы**. В стране начиная с 2008 г. назревал раскол, внешней формой которого стал не один какой-то вопрос, а целая группа цивилизационных проблем. Заигрывание с незаконными мигрантами и сексуальными меньшинствами при неспособности кардинально обновить экономику и производственную инфраструктуру не прибавляет популярности демократам среди белой Америки.

Примечательно, что за Х. Клинтон проголосовали 88% афроамериканцев, но только 37% белых. По итогам президентских выборов 2016 г. произошли отрежиссированные какой-то невидимой силой выступления разочарованных сторонников Х. Клинтон в Портленде, Окленде, Нью-Йорке, Альбукерке, весьма напоминающие сценарии «цветных революций».

Президентская кампания 2016 г. закончилась с достаточно близким результатом между соперниками (с разницей в сотню тысяч голосов), но впечатляющим разрывом в коллегии выборщиков — во всяком случае в 2000 и 2004 гг. этот разрыв был меньше (см. Таблицу № 2).

При этом не будем забывать, что кампания 2016 г. была беспрецедентно жесткой. СМИ явно злоупотребляли производством информационных фальшивок и действовали явно в пользу демократической партии.

Кампания выявила системный анахронизм федеральной избирательной системы — разнотой

¹⁵ Woodward B., Bernstein C. The Final Days. N.Y., 1976.

¹⁶ Кокошин А.А. США: кризис политической власти. М., 1982. С. 94, 99–104.

¹⁷ Groubach S. The Presidents. The Transformation of the American Presidency from Theodor Roosevelt to Barack Obama. L., 2009. P. 504–509.

¹⁸ Popular Images of American Presidents / ed. by W.C. Spragens. N.Y., 1988. P. 563.

¹⁹ Президент Рональд Рейган. В поисках мира дорогой свободы. Избранные речи о Соединенных Штатах и мире. Вашингтон, 1988. С. 28.

²⁰ Печатнов В.О. От Джефферсона до Клинтона. Демократическая партия в борьбе за избирателя. М., 2008. С. 413–414.

Президентские выборы в США, 2000–2012 гг.

Год	Кандидат	Партия	Число голосов в тыс.	Уд. вес в %	Число выборщиков
2000	Дж. Буш мл. А. Гор	Республиканская	50460	47,9	276
		Демократическая	51004	48,4	266
2004	Дж. Буш мл. Дж. Керри	Республиканская	62041	50,73	286
		Демократическая	59028	48,27	251
2008	Б. Обама Дж. Маккейн	Демократическая	69457	52,87	365
		Республиканская	59935	45,62	173
2012	Б. Обама М. Ромни	Демократическая	65465	50,95	332
		Республиканская	60783	47,31	206
2016	Х. Клинтон Д. Трамп	Демократическая	63608	47,82	227
		Республиканская	61943	46,57	304

правил голосования во всех штатах. Чуть менее чем в половине штатов (21 из 50) не существует никаких правовых санкций или обязанности выборщиков голосовать за того или иного партийного кандидата на президентских выборах. Причем это штаты очень разных размеров, представляющие все регионы страны (например, Аризона, Канзас, Кентукки, Луизиана, Миссури, Нью-Хэмпшир, Нью-Йорк, Северная Дакота, Пенсильвания, Южная Дакота, Техас, Западная Вирджиния и т.д.)²¹. Иными словами, в этих территориально-административных единицах, видимо, рассчитывают на человеческую порядочность, но на нее плохая надежда, особенно в периоды кризисов.

Мало того, что двухступенная система голосования (избиратели-выборщики) не является вполне демократичной и справедливой, она еще и таит в себе скрытую опасность непредсказуемости при критических голосованиях. Когда разрыв в голосах выборщиков между ведущими кандидатами невелик, возникает угроза, что выборщики могут проголосовать иным образом, чем от них ожидает электоральное большинство в их родном штате, и это спутает все правила игры. В этом случае решающая роль в определении итогов голосования переходит к Конгрессу, который утверждает их итоги, а в случае их неопределенности или нелегитимности берет избрание президента в свои руки. И здесь результат будет зависеть от соотношения партийно-политических сил и возможностей закулисного торга. Представим себе только на минуту, что давление со стороны партии Х. Клинтон и поддерживающих ее СМИ на выборщиков Трампа возымело успех, и значительная часть из них переметнулась бы к демократам. Какие были бы последствия этого предательства? Республиканский Конгресс наверняка бы не потерпел этого и каким-то образом поправил ситуацию. Но какие бы события последовали, если бы на выборах 2016 г. в Конгресс победили не республиканцы, а демократы, и они проголосовали бы за любимую ими Х. Клинтон? **Не исключено, что гражданская война стала бы реальностью.** Ведь среди электората Трампа немало представителей среднего класса, особенно сельской Америки, хорошо вооруженных стрелковым оружием. Совершенно очевидно, что федеративная система

США во многом задержалась в своем эволюционном развитии. При чрезвычайно жесткой конституции, к которой крайне сложно принять поправки, в общественном здании немало остается политических и правовых пробелов.

Обычный путь в президенты США лежит через Сенат или пост губернатора. Иногда требуется очень долгая политическая карьера, как это было у Линдона Джонсона (1963–1969 гг.), который, до того как стать вице-президентом, в паре с Джонсоном Кеннеди был в течение 12 лет заместителем лидера, а затем и лидером фракции демократов в Сенате. Джеральд Форд, (1973–1977 гг.), ставший президентом после импичмента Никсона, прослужил до этого 25 лет в нижней палате Конгресса США (в том числе 8 лет — лидером республиканского меньшинства). Актер Рональд Рейган (1981–1989 гг.), прежде чем выиграть президентские выборы 1980 г., был весьма популярным губернатором Калифорнии и в 1976 г. всерьез конкурировал с Дж. Фордом за выдвижение в президенты от республиканской партии. Весьма нетипичной в своей краткости оказалась карьера Барака Обамы (2009–2017 гг.): он был рядовым членом палаты представителей в штате Иллинойс и лишь один срок прослужил в Сенате США, не снискав там себе особой славы. Однако он оказался востребованным мультиэтничной Америкой (прежде всего молодыми избирателями, неграми и латиносами, геями и лесбиянками), в условиях начавшегося мирового финансово-экономического кризиса. Тем не менее Второго Франклина Рузвельта и «спасителя Америки» из него не получилось. Рейтинг Обамы упал весьма низко: уже в сентябре 2014 г. он балансировал на уровне 40%²².

Дональд Трамп — несистемный кандидат, он понадобился белой Америке, чтобы предотвратить крах великой американской мечты. Первоначально Трамп был лишь одним из 17 претендентов на президентский пост. Но он оказался самым эффективным кандидатом с точки зрения соотношения финансовых затрат и отдачи по голосам делегатов общенационального

²¹ URL: <https://tropicsofmeta.wordpress.com/2013/09/16how-do-different-states-allocate-their-electoral-votes/>

²² Саломатин А.Ю. Президентская власть в США и ее представители (сравнительные политологические и конституционно-правовые очерки). М., 2015. С. 194–199.

конвента²³. Как указывал политический обозреватель «Вашингтон пост» Д. Блос, «мы никогда не встречали кандидата, у которого был такой навык и понимание современных медиа, как у него. Трамп напрямую общается с каждым избирателем, и он знает, как выразить восторг, любопытство или гнев таким образом, чтобы привлечь к себе еще больше внимания. Считается, что похожей харизматической фигурой был Рональд Рейган, но в те времена

коммуникационные технологии фундаментально отличались от сегодняшних»²⁴.

Трамп мастерски выиграл избирательную кампанию 2016 г. При создании своей администрации он тоже оказался беспрецедентно оригинален, решив опереться не просто на крупный бизнес, а на коллег-олигархов. Это усиливает позиции команды Трампа, укрепляя ее независимость. Параллельно с этим привлечение отставных генералов, уволенных в свое время Б. Обамой, делает кабинет более консервативным и дисциплинированным.

²³ Попов А.А. Кандидаты в президенты США и ее представители (сравнительные политические и конституционно-правовые очерки). М., 2015. С. 194–199.

²⁴ Цит. по: Титков В. Дональд Трамп: кошмар неоконгов или тонкая игра элит. М., 2016. С. 144.

Литература

1. Boller P.F.Jr. Presidential Campaigns N.Y., Oxford, 1984.
2. Goldman R.M. Search for Consensus. The Story of Democratic Party. Philadelphia, 1979.
3. Groubach S. The Presidents. The Transformation of the American Presidency from Theodor Roosevelt to Barack Obama. L., 2009.
4. Jones S.L. The Presidential Election of 1896. Madison, 1964.
5. Popular Images of American Presidents / ed. by W.C. Spragens. N.Y., 1988.
6. Potter D.M. Division and the Stresses of the Union 1845–1876 Glenview. 1973.
7. Sheldon W.D. Populism in the Old Dominion Virginia Farm Politics, 1895–1900. Gloucester, Mass., 1967.
8. Woodward B., Bernstein C. The Final Days. N.Y., 1976.
9. Байбакова Л.В. Двухпартийная система США в период «позолоченного века» (последняя четверть XIX в.). М., 1996.
10. Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Основание федеративного государства в США (историко-государствоведческий очерк) // Известия вузов. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1.
11. Кокошин А.А. США: кризис политической власти. М., 1982.
12. Печатнов В.О. От Джефферсона до Клинтона. Демократическая партия в борьбе за избирателя. М., 2008.
13. Президент Рональд Рейган. В поисках мира дорогой свободы. Избранные речи о Соединенных Штатах и мире. Вашингтон, 1988.
14. Розенталь И.С., Туманова А.С. Общество, общественность, гражданское общество: к вопросу о трансформации понятий в канун и в годы Первой русской революции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 3–9.
15. Саломатин А.Ю. Монетаристская проблема в США в последней четверти XIX века // Вопросы истории. 2001.
16. Саломатин А.Ю., Наквакина Е.В. Правосудие для народа (нижние звенья судебной системы стран мира в сравнительном изложении) // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 2.
17. Трояновская М.О. США: у истоков двухпартийной системы. М., 1989.
18. Ушаков В.А. Америка при Вашингтоне (Политические и социально-экономические проблемы США в 1789–1797 гг.). Л., 1983.
19. Ширяев Б.А. Политическая борьба в США 1783–1801 гг. Л., 1981.

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПЕРИОДЫ ВЕЙМАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ТРЕТЬЕГО РЕЙХА

*Исаков Павел Сергеевич,
магистрант кафедры теории и истории права
факультета права Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
ps.isakov@mail.ru*

Статья посвящена эволюции гражданского общества в Германии в периоды Веймарской республики и Третьего Рейха. Рассмотрены основные законы, которые являлись правовым фундаментом функционирования гражданского общества. На примере создаваемых общественных организаций показываются настроения, которые преобладали в Германии рассматриваемого периода.

Ключевые слова: гражданское общество, общественные организации, Третий Рейх, Веймарская республика, свобода объединений.

Evolution of Civil Society Institutions in Times of the Weimar Republic and the Third Reich

*Isakov Pavel S.,
Candidate for Master Degree of the Department of Theory and History
of Law of the Law Faculty of the National Research
University "Higher School of Economics" (NRU HSE)*

The article devoted the changes of civil society in Germany during the Weimar Republic and the Third Reich. It shows the basic laws, which are the legal basis of civil society. It shows the mood that had been in Germany the period in question, on the example of existing social organizations.

Key words: civil society, social organizations, Third Reich, Weimar Republic, freedom of association

Говоря о гражданском обществе в Третьем Рейхе, мы должны обозначить угол зрения, под которым будет рассматриваться данная категория. Понятие гражданского общества достаточно многогранно и не идентифицировано как некий бесспорный конструкт. В современном научном сообществе, как и в исторической ретроспективе, не существует единого понимания этой категории¹. Это обстоятельство говорит нам о том, что использование определенного шаблона общества неприемлемо для различных государственных формирований и различных идеологических феноменов.

В нашем понимании гражданское общество — это особый уровень внеполитического развития каждого конкретного общества, выражающийся в обязательной связи с государством, как необходимой противоположной стороной. По сути это входит в условные рамки концепции гражданского общества Ш. Монтескье, который считал, что данное общество возникает одновременно с появлением государства, как некая неполитическая (частная) сфера общественной жизни².

¹ См., например: Губайдулина А.С. Проблема понимания гражданского общества в современной российской общественной науке // Теории и проблемы политических исследований. 2012. № 2. С. 70–80; Окатов А.В. Эволюция представлений о гражданском обществе в западном общественном знании // Гражданское общество в России и за рубежом. 2011. № 1. С. 19–23.

² См. подробнее: Монтескье Ш. О духе законов // Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. 290 с.

Мы полагаем, что рассмотрение гражданского общества в Третьем Рейхе должно носить в некотором смысле автономный характер, как и любое исследование правовых институтов в различных государствах. Общественные настроения рассматриваемого периода требуют более пристального внимания, поскольку зачастую культурологические и цивилизационные факторы недооцениваются при изучении условий формирования гражданского общества³. Разумеется, внимание будет уделено и неким общим идеям, которые в той или иной мере были присущи гражданским обществам других государств в различные исторические периоды.

Чтобы понять особенности категории «гражданского общества» применительно к Германии интересующего нас периода, представляется эффективным метод сравнительного анализа правовой действительности путем прослеживания эволюции института гражданского общества от Веймарской республики к Третьему Рейху. Чтобы понять поле, в рамках которого действует гражданское общество Веймарской республики, видится целесообразным рассмотреть правовую базу, которая являлась движущей силой рассматриваемых общественных процессов. Так, основным документом Веймарской республики была одноименная Конституция, принятая в 1919 г. Как отмечает

³ Медушевская Н.Ф., Сигалов К.Е., Методология изучения интеллектуально-духовных условий формирования гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 3. С. 25–28.

И.Я. Биск, Веймарская конституция была одной из самых демократических тогда правовых документов⁴.

Основные права и обязанности немцев регулировались частью второй Конституции 1919 года. Предусматривались разделы, посвященные личности, общественной жизни, религии и религиозным обществам, просвещению и школе, а также хозяйственной жизни. Наиболее интересующие нас статьи из отдела прав отдельной личности посвящены свободе передвижения и выбора профессии (ст. 111), свободному убежищу — жилищу гражданина (ст. 115), тайне переписки и телефонных разговоров (ст. 117) и свободе мнений, в том числе отсутствию цензуры, за исключением кинематографа (ст. 118). Права отдельного немца неразрывно связаны с гражданским обществом, сутью которого они являлись⁵.

Подробная правовая регламентация гражданского общества содержалась во втором и третьем отделах части прав и обязанностей Конституции. Институту семьи в рамках гражданского общества там было отведено четыре статьи. При этом можно заметить, что государство устанавливало приоритет самостоятельного воспитания родителями, в то время как само оно могло вмешиваться в эту сферу только при явных нарушениях законодательства или бедственных ситуациях в семьях. Это раскрывается в ст. 119, где материнство имеет право на защиту государства, то есть вмешательство может произойти только в случае нарушения этого права. Внебрачные дети охранялись государством равным образом с рожденными в браке, в ст. 121 это была прямая обязанность государства. Нравственное воспитание прямым воздействием не затрагивалось государством, оно лишь создавало необходимые условия для гармоничного развития подрастающего поколения (ст. 122)⁶.

Наиболее важная статья, отражающая отношение государства к гражданскому обществу, позволяет немцам объединяться в общества и союзы, если их цели не запрещены уголовным законодательством (ст. 124). При этом большим шагом было появление права объединения в союзы у организаций рабочих и профсоюзов, относившихся по Германскому гражданскому уложению 1900 г. к неспособным союзам⁷. Вышеупомянутой статьей правоспособностью наделялись союзы, независимо от их политических, социально-политических и религиозных целей. Также немаловажной окажется статья 134, которая обязывала немцев нести тяготы вместе с государством по мере своих возможностей. Но при этом государство не устанавливало четкие рамки поведения граждан, оставляя значительную свободу реализации данного положения, которое создавалось, скорее, как

некое мобилизационное положение после поражения в Первой мировой войне.

Новым обстоятельством стало конституционное закрепление свободы веры и совести, которое породило статьи о свободе организации религиозных сообществ и отсутствии государственной церкви. Данные права были закреплены ст. 135 и ст. 137 соответственно⁸.

Сферы образования и культуры, как одна из областей формирования личности в свободных от государства отношениях, также были урегулированы Конституцией. Государственная защита свободы искусства, науки и образования была закреплена в ст. 142. Показательным для развития гражданского общества является декларируемая там возможность создания народных школ в общинах, отличных от публичных тем, что они были «призваны воспитывать детей в рамках определенной религии или мировоззрения» (ст. 146). Такие школы возможны, только если учитывается все многообразие жизненных предпочтений детей, а также доступ обеспечивается вне зависимости от имущественного положения. Несмотря на отделение государства от церкви, в школах сохранялось преподавание религии, исключением были специальные светские школы (ст. 149)⁹.

Анализ конституционного закрепления основ функционирования гражданского общества в Веймарской республике показывает, что внешнеполитическая сфера жизни общества была довольно развита и разнообразна. Законодательная проработка наглядно показывает, как разделены политическая и неполитическая сферы жизни общества: вопросам организации власти посвящена Первая часть Конституции (ст. 1–108), Вторая часть (ст. 109–165), не менее обширная, посвящена институтам гражданского общества, а также закрепляет положения, которые так или иначе касаются неполитической жизни. То есть мы видим, что в республике четко проводилась граница между политическими и гражданскими отношениями. Но, несмотря на развитость институтов гражданского общества, во многих фундаментальных статьях Конституции, посвященных общественной жизни, говорилось о возможности государственного ограничения тех или иных прав (ст. 114, 115, 117, 123 и ряд других).

Если говорить о конкретной жизни гражданского общества, то следует упомянуть Берлин, который стал в 1920-х годах центральным местом не только немецкой, но и европейской культуры. Сюда стекались многочисленные деятели искусства и культуры, известные литераторы, а также ученые. Это было связано и с широкими правами, закрепленными в Веймарской конституции, и с наличием всех условий для выражения своих предпочтений: музеи, театры, кинотеатры, выставочные и научные центры.

Разительно отличную ситуацию представляла собой немецкая деревня, которая не приветствовала демократические права и гражданские возможности,

⁴ История повседневной жизни населения в Веймарской республике : учеб. пособие / И.Я. Биск; научн. ред. Я.С. Драбкин. Иваново, 1990. С. 16.

⁵ Конституции буржуазных стран: Великие державы и западные соседи СССР. Т. 1. М., Л. : Соцэкгиз, 1935. С. 83–115.

⁶ Там же.

⁷ Германское гражданское уложение 1896 г. // Гражданские и торговые кодексы зарубежных стран / под ред. С.Н. Медведева, С.О. Звонок. Ставрополь : Изд-во СГУ, 1999, § 54.

⁸ Конституции буржуазных стран: Великие державы и западные соседи СССР. Т. 1. М., Л. : Соцэкгиз, 1935. С. 83–115.

⁹ Там же.

оставаясь верной национальным традициям и нравам. Республику крестьяне не принимали, предпочитая идеи кайзеровской Германии, это выражалось в чтении местных, а не столичных газет, а также в традиционных немецких мероприятиях, например, в воскресной службе и деревенских праздниках.

При этом ошибочно будет полагать, что городское немецкое гражданское общество безоговорочно принимало демократические идеи. Так, негативно к республике относилась значительная часть профессоров, ученых, правоведов, историков, которые занимались преподаванием в университетах, а соответственно, и студентов, которые оставляли верными идеям монархии. В своем большинстве немцы выбирали порядок, а не свободу¹⁰.

При возникновении возможности создания различных партий, союзов и объединений, в том числе радикально левых, немцы пользовались своим правом и создавали крайне правые, националистические гражданские и политические объединения. Так, традиционно в Германии были сильны антисемитские взгляды, которые выражались в наличии соответствующих партий. Это «Христианско-социальная рабочая партия», «Социальная имперская партия», «Немецкий народный союз», а также «Немецкий союз антисемитов» и ряд других. При этом функционировала левая «Коммунистическая партия Германии», а также умеренная «Социал-демократическая партия Германии»¹¹. Существовало и мощное интеллектуальное обоснование правых взглядов и настроений в обществе. Это возникновение политической идеологии «консервативной революции», авторы которой не признавали ни республику, ни старый монархический строй, считая необходимыми революционные преобразования в немецком народном духе и немецком социализме. Авторами являлись Освальд Шпенглер, Эдгар Юлиус Юнг, а также Эрнст Юнгер и ряд других¹².

Интересным гражданским образованием в Германии являлось движение «фелькише», состоящее из многотысячных общественных организаций молодежи, рабочих, крестьян, а также интеллигентов, занимающихся разработкой идеологии движения. В самом общем виде под этим движением понимаются все гражданские объединения, основанные на националистических, антисемитских и зачастую антихристианских идеях¹³. Небезызвестные оккультные организации «Германский орден», «Орден рыцарей святого Грааля» и «Общество Туле» тоже относились к этому типу общественных организаций.

Идеологической и пропагандистской площадкой подобных организаций становятся «ферейны», которые являлись субъектами гражданского права по

Германскому гражданскому уложению 1900 года. Под ними понимались общества и союзы, которые были связаны правами и обязанностями участников, а также могли преследовать хозяйственные (извлечение прибыли) или культурные и научные цели. Именно последние и становятся одним из выражений движения «фелькише», которому было свойственно облекать спортивные, культурные, научные мероприятия в определенные мировоззренческие взгляды, такие как воспевание традиционных обрядов, немецких народных нравов и легенд.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что в немецком гражданском обществе существовали и были очень популярны идеи, которыми впоследствии оперировали национал-социалисты. Именно благоприятная общественная почва предопределила успехи национал-социалистических взглядов в немецком обществе.

С приходом к власти национал-социалистического правительства начинается период нового законодательного регулирования институтов гражданского общества. Так, воспользовавшись ст. 48 Веймарской Конституции, которая дает президенту дополнительные полномочия, 28 февраля 1933 года он издает декрет «О защите народа и государства»¹⁴. Данный документ был принят в связи с поджогом Рейхстага голландским коммунистом и ограничивал ряд прав, связанных с гражданским обществом, на неопределенное время. Тогда были ограничены свободы: личности, выражения мнений, прессы, союзов и собраний, допускалось нарушение тайны переписки и иных переговоров. Изданный 24 марта 1933 года «Закон о преодолении бедственного положения народа и государства»¹⁵ наделил правительство по сути законодательными полномочиями, тем самым нивелируя роль парламента. К. Шмитт считал этот закон новой конституцией современной немецкой революции, позволяющей провести дальнейшее переустройство государства¹⁶.

Положения, ограничивающие гражданское общество в свободном политическом участии, закреплялись в «Законе против образования новых партий» от 14 июля 1933 года и в «Законе об обеспечении единства партии и государства» от 1 декабря 1933 года. 14 июля 1933 года был принят также «Закон о народном голосовании»¹⁷, по которому правительство могло запрашивать мнение народа о той или иной принимаемой мере правительства, в данном случае мнение народа было критерием принятия этой меры или же закона. Хотя политическая жизнь и стала односторонней, однако мнение общества учитывалось национал-социалистическим правительством.

¹⁰ История государства и права зарубежных стран : учебник для вузов. В 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. д.ю.н., проф. О.А. Жидкова и д.ю.н., проф. Н.А. Крашенинниковой. 2-е изд., стер. М. : Издательство «НОРМА», 2003. С. 310–315.

¹¹ Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. История Германии. Том 2. От создания Германской империи до начала XXI века. М. : Изд-во «КДУ», 2008. С. 163–167.

¹² Там же. С. 169.

¹³ Кондратьев А.В. Религиозно-философские идеи движения фелькиш : дис. ... канд. филос. наук: 09.00.13 / Кондратьев А.В. М., 2009. С. 24–33.

¹⁴ Указ рейхпрезидента о защите народа и государства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.documentarchiv.de/ns/rtbrand.html>

¹⁵ Конституции буржуазных стран: Великие державы и западные соседи СССР. Т. 1. М., Л. : Соцэкгиз, 1935. С. 116.

¹⁶ Баев В.Г. Политические взгляды Карла Шмитта // Современное право. М. : Новый Индекс, 2005. С. 67–74.

¹⁷ Конституции буржуазных стран: Великие державы и западные соседи СССР. Т. 1. М., Л. : Соцэкгиз, 1935. С. 118, 133.

Еще одним законом, который изменил правовое поле функционирования институтов гражданского общества, был «Закон о предотвращении появления наследственно больного потомства» от 14 июля 1933 г. Акт позволял государству вмешиваться в институт семьи и брака, но только для ограничения возможности больных родителей иметь потенциально больных детей. К таким болезням закон относил врожденное слабоумие, шизофрению, маниакально-депрессивное помешательство, тяжелые физические уродства и ряд других душевных и физических недостатков.

Таким образом, если взглянуть на изменения в законодательстве, становится понятным, что новая власть сознательно разводила политические и неполитические отношения в германском обществе. Иными словами, германское гражданское общество того периода лишилось права создавать любые политизированные организации, которые бы противоречили идеологии национал-социализма. Фундаментальными актами, которые стали новой правовой реальностью, можно считать указ рейхспрезидента «О защите народа и государства» и «Закон о чрезвычайных полномочиях». В нем ограничивались ряд гражданских прав, указанных выше, а также правительство наделялось правом издавать законы, которые могли противоречить Конституции. Но стоит отметить, что право, предусмотренное ст. 48 Конституции, реализовывалось и до прихода национал-социалистов к власти: например, президентскими кабинетами Г. Брунинга, Ф. Папена и К. Шлейхера¹⁸.

Как уже было показано в начале статьи, немецкое общество было настроено невраждебно к мировоззрению национал-социализма, поскольку последние апеллировали к уничтожению либерально-демократического строя, который был связан в сознании немцев с бедствиями народа. Поэтому многие сомневающиеся немцы поддержали новую власть с ее идеологией, за исключением откровенно левых и некоторых антагонистически настроенных общественно-политических образований. Поэтому если вести речь об институтах гражданского общества в Третьем Рейхе, стоит понимать, что практически все участники неполитической сферы общества добровольно в ней участвовали. Так, идеи национального и общенародного находили больший отклик в сердцах членов общества, чем коммунистические идеи интернационализма.

Примером неполитических, но идеологически ангажированных общественных организаций могут быть «Германский трудовой фронт», «Зимняя помощь», «Сила через радость», «Национал-социалистическая народная благотворительность» и целый ряд других. Самой важной особенностью всех подобных организаций была лояльность или же активная поддержка национал-социалистического мировоззрения. Разумеется, организации Третьего Рейха лишь внешне представляли собой свободные объединения граждан. Тем не менее не стоит забывать, что новое

мировоззрение охватило практически все население страны, поэтому участие людей в новых ангажированных организациях было добровольным.

Так, «Германский трудовой фронт», который представлял собой объединение профсоюзов работников и работодателей, привлекал в свои ряды рабочих в первую очередь успехами в преодолении кризиса, ликвидации безработицы, а также возможностями дешевого отдыха¹⁹. Данная организация стимулировала профессиональное развитие рабочих, а работодателей мотивировала к улучшению социальной и культурной сферы для своих работников. Это было связано с ежегодными соревнованиями между различными предприятиями. При условии добровольности вступления численность организации составляла около 22 миллионов немцев. Именно эти факторы привлекли в НСДАП миллионы рабочих немцев.

Партия и организации были взаимосвязаны; например, молодежные и женские организации совместно с партийцами участвовали в различных акциях: это и зимняя помощь, и участие в массовых празднованиях, и ряд других.

Совершенно новым было отношение к женщине как будущей матери и хранительнице семьи. С 1936 года все девушки от 14 до 18 лет обязаны были вступить в Союз немецких девушек²⁰. Целью организации было воспитание идеальных жен и матерей для подрастающих членов Гитлерюгенда. Семья являлась одной из фундаментальных ячеек общества в мировоззрении национал-социализма, где место женщины очень почетно и защищено.

Несмотря на то, что в общественной жизни Германии преобладали объединения национал-социалистической направленности, в Третьем Рейхе продолжали функционировать различные молодежные группы, которые никак не относились к взглядам новой власти. Так, в крупных городах существовали юношеские организации любителей «свинга», песен бардов и ряд других. Власть разрешала такие организации, поскольку они не преследовали политических целей, но при этом следили за их деятельностью²¹.

Широкая пропаганда идей национал-социализма не касалась ряда сфер общественной жизни, таких как домашние семейные вечера, отпускной отдых,хождение лечения. Поэтому частная жизнь могла быть по-настоящему частной.

Подводя итог всему сказанному, мы приходим к выводу, что существование гражданского общества в Третьем Рейхе не вызывает сомнений. Но сами условия его функционирования были далеки от демократических и либеральных идеалов. Так, полностью исключалась свобода гражданского общества в политической сфере, при этом создавались условия для его функционирования за рамками политики, но

¹⁹ Арапина С.В. Германский трудовой фронт: создание и деятельность: 1933–1939 гг. : дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03. Кемерово, 2006. С. 80, 137.

²⁰ Ермаков А.М. Союз немецких девушек и реформа женского образования в нацистской Германии // Вестник ВятГУ. 2006. № 14. С. 42–48.

²¹ Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. История Германии. Том 2. От создания Германской империи до начала XXI века. М. : Изд-во «КДУ», 2008. С. 193.

¹⁸ Буханов В. А. Национал-социалистический режим в Германии / В.А. Буханов // Политика великих держав в Центральной Европе, на Балканах и Ближнем Востоке в новейшее время. Екатеринбург : УрГУ, 1989. С. 15–25.

с мощной идеологической обработкой. Иными словами, произошла трансформация демократических

институтов гражданского общества в национал-социалистические институты гражданского общества.

Литература

1. Арапина С.В. Германский трудовой фронт: создание и деятельность: 1933–1939 гг. : дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03. Кемерово, 2006.
2. Баев В.Г. Политические взгляды Карла Шмитта // Современное право. М. : Новый Индекс, 2005.
3. Бонвеч Б., Галактионов Ю.В. История Германии. Том 2. От создания Германской империи до начала XXI века. М. : Изд-во «КДУ», 2008.
4. Буханов В.А. Национал-социалистический режим в Германии / В.А. Буханов // Политика великих держав в Центральной Европе, на Балканах и Ближнем Востоке в новейшее время. Екатеринбург : УрГУ, 1989.
5. Германское гражданское уложение 1896 г. // Гражданские и торговые кодексы зарубежных стран / под ред. С.Н. Медведева, С.О. Звонок. Ставрополь : Изд-во СГУ, 1999.
6. Губайдулина А.С. Проблема понимания гражданского общества в современной российской общественной науке // Теории и проблемы политических исследований. 2012. № 2.
7. Ермаков А.М. Союз немецких девушек и реформа женского образования в нацистской Германии // Вестник ВятГГУ. 2006. № 14.
8. История государства и права зарубежных стран : учебник для вузов. В 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. д.ю.н., проф. О.А. Жидкова и д.ю.н., проф. Н.А. Крашенинниковой. 2-е изд., стер. М. : Издательство «НОРМА», 2003.
9. История повседневной жизни населения в Веймарской республике : учеб. пособие / И.Я. Биск; науч. ред. Я.С. Драбкин. Иваново, 1990.
10. Кондратьев А.В. Религиозно-философские идеи движения фелькиш : дис. ... кан. филос. наук: 09.00.13 / Кондратьев Андрей Викторович. М., 2009.
11. Конституции буржуазных стран: Великие державы и западные соседи СССР. Т. 1. М., Л. : Соцэкгиз, 1935.
12. Медушевская Н.Ф., Сигалов К.Е. Методология изучения интеллектуально-духовных условий формирования гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 3. С. 25–28.
13. Монтескье Ш. О духе законов // Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.
14. Окатов А.В. Эволюция представлений о гражданском обществе в западном обществознании // Гражданское общество в России и за рубежом. 2011. № 1. С. 19–23.
15. Сафонов А.А. Проблемы теории гражданского общества и практики его реализации в современной России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 11–15.
16. Сигалов К.Е. Гражданское общество как социокультурный и политико-правовой феномен // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 3–7.
17. Указ рейхпрезидента о защите народа и государства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.documentarchiv.de/ns/rtbrand.html>

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РАЗРАБОТКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕЧАТИ В 1905 ГОДУ

*Сопова Анастасия Петровна,
аспирант кафедры теории и истории права
факультета права Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
sopova2012@gmail.com*

Статья посвящена изучению процесса разработки законодательства о печати в Российской империи в 1905 году. На основе архивных материалов и других источников рассматривается влияние различных групп общественности на деятельность Особого совещания под председательством Д.Ф. Кобеко. Представлен анализ участия либеральной интеллигенции, деятелей печатной промышленности и рабочих отрасли в борьбе за законодательное закрепление свободы печати в ходе Первой русской революции.

Ключевые слова: свобода печати, общественность, права человека, гражданское общество.

Public Role in the Development of Legislation on the Press in 1905

*Sopova Anastasiya P.,
Postgraduate Student of the Department of Theory and History of Law
of the Law Faculty of the National Research
University "Higher School of Economics" (NRU HSE)*

The article considers the history of development of new regulations on the press in Russian Empire in 1905. This paper analyzes influence of different interest groups on practice of Special Council under the chairmanship of D.F. Kobeko. The analysis of liberal intelligentsia, press industrialists and press industry workers participation in struggle for freedom of the press during First Russian revolution is presented.

Key words: freedom of the press, public, human rights, civil society.

К началу 1905 года Россия находилась в состоянии политического кризиса. Необходимость реформ, направленных на утверждение гражданских прав и свобод, была очевидна не только для радикализующейся общественности, но и для высшей бюрократии¹. Правительство стремилось сделать шаг навстречу обществу и привлечь отдельных его представителей к разработке нового закона по такой насущной проблеме как свобода печати. Однако бюрократический процесс не предполагал ни открытости, ни оперативности в принятии решений, что было необходимо для восстановления доверия к реформаторским усилиям бюрократии в условиях революции. В итоге борьба за свободу печати объединила интересы интеллигенции, деятелей печатной промышленности и типографских рабочих. Под давлением этих общественных сил в 1905 году в России впервые была закреплена свобода печати.

Основную работу по разработке нового законодательства о печати на протяжении всего 1905 года вело Особое совещание под председательством директора Публичной библиотеки Д.Ф. Кобеко. Оно было учреждено по инициативе С.Ю. Витте в связи с изданием 12 декабря 1904 года указа «О предначертаниях к усовершенствованию Государственного порядка». В числе других реформ данный указ предписывал также «устранить из ныне действующих о печати постановлений излишние стеснения и поставить печатное слово в точно определенные законом пределы»².

Совещание включало в себя представителей различных групп общественности. В него вошли известные юристы (А.Ф. Кони, А.Л. Боровиковский, К.К. Арсеньев, В.Ф. Дерюжинский, В.К. Случевский), редакторы некоторых периодических изданий (В.П. Мещерский, Д.И. Пихно, А.С. Суворин, М.М. Стасюлевич), академики (например, математик Н.Я. Сонин и историк В.О. Ключевский), а также члены Государственного совета и представители различных ведомств³.

Хотя состав совещания подбирался так, чтобы различные взгляды в нем уравновешивали друг друга, самым последовательным проводником охранительных тенденций являлся Н.В. Шаховской, представлявший позицию МВД. А.В. Бельгард, назначенный в феврале 1905 года начальником Главного управления по делам печати, вспоминал, как на первом же его докладе министру внутренних дел А.Г. Булыгину тот сообщил, что выработываемые комиссией Кобеко правила «едва ли будут вполне приемлемы для правительства». Так как «по-видимому, все члены комиссии <...> приняли крайне левое направление, вследствие чего князю Шаховскому, по его словам, приходится вести с ними упорную борьбу»⁴.

В то время как в Министерстве внутренних дел вызывал опасение чрезмерный радикализм Особого совещания, в среде интеллигенции его деятельность

¹ Соловьев К.А. Реформы в 1905–1914 гг. // Реформы в России с древнейших времен до конца XX в. Т. 3. М., 2016. С. 244.

² Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. СПб., 1909. С. 3–6.

³ См. подробнее: Лихоманов А.В. Особое совещание по составлению нового устава о печати 1905 г.: персональный состав // Цензура в России: история и современность : сборник научных трудов. Вып. 2. СПб., 2005. С. 35–69.

⁴ Бельгард А.В. Воспоминания. М., 2009. С. 209.

также не находила поддержки. В обращении, адресованном Д.Ф. Кобеко, журналисты 14 петербургских периодических изданий заявили, что не ожидают «от совещательной комиссии, созданной бюрократическим строем, ему подчиняющейся и входящей в его систему отдельным колесом», создания условий для свободы печати. Так как главное из таких условий — замена существующего «бюрократического порядка управления» государственным строем на основе народного представительства. А участие в работе совещания представителей русской литературы» может быть примирено с достоинством русского писателя» только если «участие это ограничится категорическим заявлением о несовместимости существующего строя с истинной свободой печатного слова»⁵.

Участники совещания журналист К.К. Арсеньев и редактор «Вестника Европы» М.М. Стасюлевич заявили в ответном письме в газету «Право», что «пересмотр законов о печати так важен сам по себе, что уклонение от участия в нем», особенно с учетом того, что на заседаниях царит полная свобода слова и отсутствуют заранее установленные пределы, «было бы в наших глазах нарушением долга, лежащего на нас перед русскою литературой»⁶. Однако такой рациональный подход не находил поддержки в литературных кругах, воодушевленных революционными событиями.

Так, Общество любителей российской словесности при Московском университете, принадлежащее к числу старейших российских литературных ассоциаций, выступило с резолюцией о том, что в интересах русской литературы необходима полная отмена цензуры и установление свободы печати при исключительно судебной ответственности. При этом большинство участников заседания высказалось против принятия обращения к комиссии Кобеко по причине его бесполезности⁷. На собрании местной печати в Одессе 13 февраля была единогласно принята резолюция, в которой также подчеркивалось, что утверждение свободы печати возможно «лишь при участии в законодательной работе свободно избранных представителей всех народностей России, созданных путем всеобщей, равной, прямой и тайной подачи голосов»⁸.

По мере разрастания революции на страницах газеты «Право» публиковались все новые обращения от многочисленных союзов и собраний, где свобода печати выступала одним из основных требований наряду с другими гражданскими свободами, а ее необходимым условием провозглашалось проведение политической реформы. В этом контексте неудивительно, что работа комиссии Кобеко довольно быстро оказалась за рамками внимания общественности. Особое совещание не было уполномочено проводить широкую политическую реформу, которую с таким нетерпением ожидала либерально настроенная интеллигенция. Также совещание не обладало законодательными полномочиями и не могло самостоятельно провозгласить свободу

печати. Перед ним стояла другая задача — доскональная проработка проекта нового устава о печати, который затем должен был быть вынесен на рассмотрение Государственного совета.

Сравнив требования представителей периодической печати и программу работы Особого совещания, можно прийти к выводу, что его деятельность отвечала самым либеральным устремлениям русского общества. Намерение максимально расширить свободу печати демонстрировали не только литераторы, но и представители бюрократии⁹. Направленный в Особое совещание Министерством юстиции правовед В.Ф. Дерюжинский позже писал, что комиссия в минимальные сроки справилась с поставленной задачей — воплотила в своем проекте принципы свободы печати, подготовив проект «на началах отмены предварительной цензуры и установления системы ответственности по суду, с полным устранением административных взысканий»¹⁰.

Но, как вспоминал В.Д. Набоков, деятельность комиссии «работавшей упорно и энергично, до конца мая и затем с 20 сентября до середины декабря, над самым жизненным для русской печати вопросом, — осталась так мало заметной, — не возбудив почти никакого интереса ни в прессе, ни в обществе»¹¹. Это было связано, по всей видимости, как с насыщенностью общественной жизни революционными событиями, которые затмевали любую бюрократическую работу, так и с закрытостью самого совещания.

Уже на втором заседании Д.Ф. Кобеко сообщил, что он «осаждаем ежедневно представителями периодической печати, которые ходатайствуют о допущении их к присутствованию в заседаниях совещания, с очевидной целью помещать отчеты о заседаниях в тех органах, где они участвуют». Однако высочайший рескрипт разрешал председателю приглашать на заседания только тех лиц, от которых можно получить полезные сведения, а делать заседания публичными Кобеко не считал себя уполномоченным¹².

Таким образом, не только общественность демонстрировала предубеждение и предвзятость к работе Особого совещания. Само совещание также вело свою деятельность в традиционном для бюрократических структур непубличном виде. Тем не менее Кобеко воспользовался своими полномочиями и пригласил к участию в заседаниях представителей как отдельных издательских фирм и типографий, так и отраслевых объединений. К началу XX века в России существовало порядка 150 предпринимательских объединений разного типа¹³, в том числе вели свою деятельность

⁵ О нуждах печати // Право. 1905. № 6. Стб. 422–424.

⁶ Письма в редакцию // Право. 1905. № 7. Стб. 484.

⁷ Хроника // Право. 1905. № 7. Стб. 528.

⁸ Совещание одесских литераторов и журналистов // Право. 1905. № 8. Стб. 599–600.

⁹ Туманова А.С., Сафонов А.А. Правительственная бюрократия позднеимперской России и ее подходы к осуществлению гражданских свобод // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16. № 3. С. 121.

¹⁰ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. СПб., 1908. С. 225.

¹¹ Набоков В.Д. К истории нашего законодательства о печати («Комиссия Кобеко») // Право. 1911. № 33. Стб. 1826.

¹² ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 650. Л. 10.

¹³ Туманова А.С. Общественные организации как модель самоорганизации российского общества в конце XIX — начале XX в. // Самоорганизация российской обществен-

и организации, объединявшие представителей издательской сферы — Русское общество книгопродавцов и издателей (1883) и Русское общество деятелей печатного дела (1895). И для них требование свободы печати представляло не столько идеологический, сколько коммерческий интерес.

Выступая на заседании совещания по вопросу о типографиях от имени Русского общества деятелей печатного дела, известный издатель Р.Р. Голике указывал на сложности печатного промысла, в частности, связанные с возможностью для чинов надзора проводить в типографиях обыски в любое время. «Подобного правила в других отделах законодательства о промышленности нет, и оно совершенно излишне, — настаивал Р.Р. Голике, — за 50 лет как я занимаюсь типографским делом, я не помню случая, чтобы типограф оказался государственным преступником»¹⁴.

Типографское дело развивалось в России тяжело, главным образом не из-за закона, а из-за «различных инструкционных формальностей». В частности, процедура открытия типографии была обусловлена согласием стольких учреждений, что надо было или «иметь большие связи или же обладать большим запасом терпения». Причину «весьма скудного заработка» типографского дела Голике видел и в том, «что книжные лавки разрешаются к открытию туго и распространение книг затруднительно»¹⁵.

Председатель Русского общества книгопродавцов и издателей Николай Павлович Карбасников подтвердил, что организация работы книжного магазина была связана с огромным количеством неопределенных требований. Так, например, если в книжном магазине обнаруживались книги, попавшие под цензурный запрет, они могли быть конфискованы без выплаты компенсации. Однако инспекторы по книжной торговле отказывались снабжать книгопродавцов каталогами запрещенных книг. Складывалась парадоксальная ситуация, когда книгопродавец не имел права продавать в своем магазине запрещенные книги, но также не имел права знать, что запрещено¹⁶.

Выступавшие на заседаниях Особого совещания представители печатного дела настаивали на том, что книгоиздательство и книготорговля не просто нуждаются в устранении «излишних стеснений» из действующих постановлений о печати¹⁷. Общая позиция издателей заключалась в том, что «едва ли какие-либо частные изменения системы цензирования книг приведут к существенному облегчению тяжелого положения книгоиздательства в России». Необходимыми условиями «правильной постановки издательского дела» являлось полное уничтожение как предварительной и административно-карательной цензуры, определенность и точность законов с установлением «по примеру законодательств в западноевропейских

странах» порядка привлечения издателя и автора к судебной ответственности¹⁸.

Эти требования были учтены Особым совещанием в проекте Устава о печати, который осенью 1905 года был практически закончен. Однако его редактирование и доработка были прерваны обострением революционного процесса. С 7 октября по 14 ноября 1905 года заседания Особого совещания не проводились.

Манифест 17 октября провозгласил свободу слова. После его публикации сотрудники газет и журналов объединились в «Союз для защиты свободы печати»¹⁹. Большая часть газет и журналов в этот период отказалась от предоставления своих номеров в цензурное ведомство. Однако, как отмечали современники, сложилась парадоксальная ситуация: вместо правительственной цензуры периодическая печать оказалась под властью цензуры типографских рабочих²⁰.

Типографские рабочие отличались высоким уровнем грамотности и осознавали силу и возможности печатного слова. Во многом по этим причинам они оказались в авангарде развития профсоюзного движения²¹. В июне 1905 года в С.-Петербурге началось издание «Печатного вестника» — первой в России легальной газеты, выражавшей интересы рабочих определенной отрасли промышленности. В октябре уже активно функционировал «Союз рабочих печатного дела», руководивший забастовками в типографиях.

Для работников типографий свобода печати означала в первую очередь увеличение числа рабочих мест в связи с расширением издательского дела, а также возможность использовать прессу в своей борьбе за улучшение условий труда²². Несмотря на то, что в октябре 1905 года «Союз рабочих печатного дела» фактически начал вмешиваться в редакционную политику периодических изданий, отказываясь печатать номера тех или иных изданий, общий вклад рабочих в уничтожение правительственной цензуры был довольно существенным. Остановка работы типографий из-за повторявшихся забастовок стала эффективным аргументом для давления на правительство.

Юрист и главный редактор газеты «Право» И.В. Гессен вспоминал, что на следующий день после издания Манифеста он пытался убедить Витте «что для успокоения общественного возбуждения нужно сделать какой-нибудь «жест» и прежде всего немедленно объявить свободу печати». Гессен знал, что петербургские газеты уже решили, что как только прекратится забастовка типографских рабочих, они выйдут в свет без соблюдения цензурных правил. Не сообщая Витте об

ности в последней трети XVIII — начале XX в. М., 2011. С. 230.

¹⁴ ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 650. Л. 174.

¹⁵ ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 650. Л. 174.

¹⁶ ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 653. Л. 8.

¹⁷ ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 653. Л. 80б.

¹⁸ ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 650. Л. 75об.

¹⁹ Лихоманов А.В. Правительство С.Ю. Витте и обеспечение свободы прессы в 1905 году // Исторические записки. Вып. 11. М., 2008. С. 202.

²⁰ Новейшие преобразования русского государственного строя. СПб., 1906. С. 378.

²¹ Charles A. Ruud. The Printing Press As an Agent of Political Change in Early Twentieth-Century Russia // The Russian Review. Vol. 40, No. 4. 1981. P. 383.

²² Charles A. Ruud. The Printing Press As an Agent of Political Change in Early Twentieth-Century Russia // The Russian Review. Vol. 40, No. 4. 1981. P. 387.

этом решении, он хотел поспособствовать тому, чтобы свобода печати была октроирована «для столь необходимого тогда авторитета власти». Однако, по воспоминаниям Гессена, Витте гневно ответил ему: «Да что вы мне толкуете! Только что был у меня такой авторитетный ученый как Таганцев и уверял, что выработка закона о свободе печати требует много времени и труда»²³.

Тем не менее 19 октября состоялась встреча С.Ю. Витте с деятелями петербургской печати, на которой он просил помощи в успокоении общественного мнения до того момента, когда «явится истинное народное представительство»²⁴. А сразу после этого события Витте пригласил к себе Кобеко и предложил ему как можно скорее составить проект правил о повременных изданиях, не касаясь книг, типографий и других вопросов²⁵.

29 октября на первое заседание Совета министров был вынесен вопрос «о временных мерах к осуществлению свободы для периодической печати»²⁶. По свидетельству А.В. Бельгарда, на заседании рассматривался «переданный графу Витте Дмитрием Фомичом Кобеко наскоро законченный и, по-видимому, в последнюю минуту несколько измененный и сокращенный проект закона, разработанный в комиссии под председательством Кобеко, который поэтому и принимал личное участие во всех заседаниях Совета министров по этому вопросу»²⁷.

К концу октября издатели также пришли к выводу о том, что лучшим решением для них будет присоединиться к бойкоту цензуры, и 31 октября был основан Союз книгоиздателей для борьбы за свободу печати²⁸. 3 ноября делегаты от союза встретились с С.Ю. Витте и сообщили, что очередная забастовка рабочих не прекратится и типографии не смогут возобновить работу до провозглашения полной свободы печати. Выслушав требования депутации типографщиков, Витте направил их к Д.Ф. Кобеко²⁹.

Временные правила о повременных изданиях от 24 ноября стали первым актом правительства, осуществляющим свободу, обещанные Манифестом 17 октября. Несмотря на то, что они отменяли предварительную цензуру и устанавливали явочный порядок учреждения для периодических изданий в городах³⁰, они были встречены разочарованием общественности и критическими отзывами от юридического сообщества. В частности, возмущение вызвали наказания за подстрекательство к стачкам и забастовкам в учебных заведениях, которые Совет министров включил в проект Д.Ф. Кобеко, решив усилить уголовную репрессию по делам печати в связи с «обстоятельствами времени»³¹.

Так, например, приват-доцент кафедры государственного и полицейского права Санкт-Петербургского университета Н.И. Лазаревский отмечал, что уголовное наказание за возбуждение к невозобновлению занятий в учебных заведениях устанавливало кару «за соучастие в действиях непроступных, т.е. просто за выражение мнений, в данную минуту неудобных правительству». Тем не менее Лазаревский, признавал, что Временными правилами «в тех или других рамках создается у нас в России свобода печати»³².

Тем временем Особое совещание под председательством Д.Ф. Кобеко продолжило свою работу и 18 декабря 1905 утвердило проект Устава о печати, в котором не только развивались положения Временных правил от 24 ноября, но также отменялась предварительная цензура для книг и устанавливался преимущественно явочный порядок открытия типографий и книжных магазинов³³. Однако указ императора предписывал Особому совещанию передать подготовленный проект для рассмотрения в Государственный совет, что в условиях обновленного строя становилось невозможным, а вносить законопроект в нижнюю палату парламента совещание не было уполномочено. В итоге предварительная цензура книг была также частично отменена Временными правилами от 26 апреля 1906 года³⁴. А обещанное Николаем II утверждение в порядке законодательном «обеспечивающего свободу слова Устава о печати»³⁵ так и не состоялось.

²³ Гессен И.В. В двух веках: жизненный отчет // Архив русской революции. Берлин, 1937. Т. 22. С. 207.

²⁴ Лихоманов А.В. Правительство С.Ю. Витте и обеспечение свободы прессы в 1905 году // Исторические записки. Вып. 11. М., 2008. С. 205.

²⁵ ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 653. Л. 169.

²⁶ Ананьич Б.В. Ганелин Р.Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб., 1999. С. 234.

²⁷ Бельгард А.В. Воспоминания. М., 2009. С. 266

²⁸ Charles A. Ruud. The Printing Press As an Agent of Political Change in Early Twentieth-Century Russia // The Russian Review. Vol. 40, No. 4. 1981. P. 390.

²⁹ Совет министров Российской империи 1905–1906 гг. Л., 1990. С. 40.

³⁰ ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. № 26962.

³¹ ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 653. Л. 169об.

³² Лазаревский Н.И. Временные правила о печати // Право. 1905. № 48–49. Стб. 3877.

³³ ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 656. Л. 12–16.

³⁴ ПСЗ. Собр. 3. Т. 26. № 27815.

³⁵ ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. № 26962.

Литература

1. Ананьич Б.В., Ганелин Р.Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб., 1999.
2. Бельгард А.В. Воспоминания. М., 2009.
3. Гессен И.В. В двух веках: жизненный отчет // Архив русской революции. Берлин, 1937. Т. 22.
4. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. Пособие для студентов. СПб., 1908.
5. Документы Особого совещания для составления нового устава о печати // ГАРФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 650, д. 653, д. 656.
6. Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. СПб., 1909.
7. Именной высочайший указ, данный Сенату «О временных правилах о повременных изданиях», 24 ноября 1905 г. // ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. № 26962.

8. Именной Высочайший указ, данный Сенату «О временных правилах для неповременной печати», 26 апреля 1906 г. // ПСЗ. Собр. 3. Т. 26. № 27815.
9. Лазаревский Н.И. Временные правила о печати. // Право. 1905. № 48–49.
10. Лихоманов А.В. Особое совещание по составлению нового устава о печати 1905 г.: персональный состав // Цензура в России: история и современность : сборник научных трудов. Вып. 2. СПб., 2005.
11. Лихоманов А.В. Правительство С.Ю. Витте и обеспечение свободы прессы в 1905 году // Исторические записки. Вып. 11. М., 2008.
12. Набоков В.Д. К истории нашего законодательства о печати («Комиссия Кобеко») // Право. 1911. № 33.
13. Новейшие преобразования русского государственного строя. СПб., 1906.
14. Право. 1905. № 6–8.
15. Розенталь И.С., Туманова А.С. Общество, общественность, гражданское общество: к вопросу о трансформации понятий в канун и в годы Первой русской революции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 3–9.
16. Сафонов А.А. Проблемы теории гражданского общества и практики его реализации в современной России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 11–15.
17. Совет министров Российской империи 1905–1906 гг. Л., 1990.
18. Соловьев К.А. Реформы в 1905–1914 гг. // Реформы в России с древнейших времен до конца XX в. Т. 3. М., 2016.
19. Туманова А.С. Общественные организации как модель самоорганизации российского общества в конце XIX — начале XX в. // Самоорганизация российской общественности в последней трети XVIII — начале XX в. М., 2011.
20. Туманова А.С., Сафонов А.А. Правительственная бюрократия позднеимперской России и ее подходы к осуществлению гражданских свобод // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16. № 3.
21. Charles A. Ruud. The Printing Press As an Agent of Political Change in Early Twentieth-Century Russia // The Russian Review, Vol. 40, No. 4. 1981.

ВЛИЯНИЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ФАБРИКАНТОВ НА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В ВОПРОСЕ О ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТИ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ В ЗАВЕДЕНИЯХ ФАБРИЧНО-ЗАВОДСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

*Мустафин Рустам Ринатович,
соискатель кафедры теории и истории права
факультета права Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
rustam-mustafin@mail.ru*

На основе изученных архивных документов Российского государственного исторического архива и других источников исследована проблема влияния прошений организаций фабрикантов о законодательном регулировании рабочего дня на разработку правительством фабричного закона «Об ограничении и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности» от 2 июня 1897 года и его содержание.

Ключевые слова: прошения организаций фабрикантов, рабочий день, стачки рабочих, право на отдых, фабричное законодательство.

Impact of Manufacturers on Government Lawmaking with Regard to Working Hours in Factory Sector

*Mustafin Rustam R.,
Degree-Seeking Student of the Department of Theory and History of Law
of the Law Faculty of the National Research
University "Higher School of Economics" (NRU HSE)*

Based on the researched archival documents of the Russian State Historical Archive and other sources, the problem of impact petitions by manufacturers' organizations on legislative regulation of working day on formation of «Labour hours limitation and allocation in the institutions of industrial sector» act of 2 June 1897 by the government and its content was studied.

Key words: petitions by manufacturers' organizations, working day, labor strikes, right to leisure, factory legislation.

Организации фабрикантов в имперской России в последней четверти XIX в. можно без преувеличения назвать одним из видных институтов гражданского общества той эпохи. Представители этих обществ хорошо осознавали свои экономические интересы и понимали, что правительство примет во внимание их предложения о законодательном регулировании рабочего дня наемных работников.

В настоящей статье предпринимается попытка показать реальное влияние организаций фабрикантов как институтов гражданского общества на разработку властями закона «Об ограничении и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности» от 2 июня 1897 г. (далее — закон от 2 июня 1897 г.) и его содержание. Постановка проблемы обусловлена желанием автора критически подойти к преобладающему в советской историографии подходу, признававшему исключительное значение стачечного движения в разработке фабричных законов. Научные работы этого периода¹ недооценивали прошения петербургского, лодзинского и иных обществ заводчиков, которые направлялись в Министерство финансов по поводу нормирования рабочего времени нанимаемых.

Надо сказать, что средняя продолжительность рабочей недели на московских фабриках в 1883–1885 гг. составляла 74 часа. В Англии в эти же годы такие нормы равнялись примерно 56 часам в неделю². Рабочий день на фабриках Московской губернии в 1880-х гг. на 55 фабриках составлял 12 часов; от 12 до 13 часов — на 48; от 13 до 14 часов — на 34; от 14 до 15 часов — на 9; 15,5 часа — на 2 и даже 18 часов — на 3. На заводах Московского региона, построенных гораздо ранее петербургских, снабженных старыми машинами, активно практиковались и ночные работы³. Таким образом, правовое регулирование рабочего дня приобретало важное значение для рабочих. Отметим, что в последней четверти XIX в. лишь в законе «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» от 2 июня 1882 г. было сокращено рабочее время работников в возрасте от 12 до 15 лет (для них рабочий день не должен был превышать 8 часов в день)⁴.

С просьбой об издании специального закона относительно регулирования рабочего дня нанимаемых в 1883 г. в Министерство финансов обратились представители Старосампсоньевской, Невской, Петровской и Спасской мануфактур в Петербурге. На их взгляд, привлекать к работе детей в возрасте от 12 до 14 лет было возможно в течение 6 часов в две смены, в свободное время они могли ходить в школу, что должно было контролироваться инспекцией или земством. Соображениями улучшения условий конкуренции с московскими фабриками была продиктована

просьба заводчиков о запрете женщинам и всем молодым людям работать между 8 часами вечера и 6 часами утра. Фабрики имели право работать только 12 часов в день (с 6 утра до 7 часов вечера с перерывом на обед на 1 час), в субботу работа должна была заканчиваться в 5 часов вечера. А общее количество рабочих часов должно было составлять 70 часов в неделю. Следовало узаконить общие праздники для всех предприятий страны при сохранении местных праздников⁵. Однако записка фабрикантов с ценными предложениями по поводу регулирования продолжительности рабочего дня не находила внимания со стороны правительства более десяти лет.

В 1894 г. ходатайство о нормировании рабочего времени перед Министерством финансов было возбуждено Лодзинским отделением Общества для действия русской промышленности и торговле (далее — ОДСРПиТ). Заводчики просили запретить ночную работу с 10 часов вечера до 4 часов утра во всех промышленных заведениях за исключением тех, которые по характеру производства не могли прерывать работу (доменные печи, сахарные, винокуренные, стеклоплавильные и т.п. заводы). В экстренных случаях, например истребления пожаром части фабрики и т.п., фабричная инспекция могла разрешить ночную работу на время. Продолжительность дневной работы должна была варьироваться в зависимости от отрасли производства: а) в копиях металлов, каменного угля и в других вредных производствах она планировалась в 10 часов в сутки; на фабриках железных, стальных и металлических изделий, на машиностроительных, рельсопрокатных и т.п. заводах — 11 часов в сутки; во всех остальных заведениях — 12 часов в сутки.

По мнению лодзинских промышленников, неправославным рабочим закон должен был предоставить право на отдых в их религиозные праздники. Это предложение имело, безусловно, важное значение для обеспечения гарантий прав рабочих, имеющих разную конфессиональную принадлежность. Фабриканты также указывали, что если по прошествии пяти лет после введения закона станет ясно, что новый режим работы удобен для рабочих и не вредит развитию промышленности, то в указанных отраслях промышленности рабочий день подлежал сокращению еще на 1 час, а период ночной работы следовало расширить еще на два часа⁶.

Представители прядильно-ткацкой подкомиссии ОДСРПиТ в г. Москве при обсуждении проекта о нормировке рабочего времени в 1896 г. направили запрос к докторам медицины, чтобы установить степень вреда продолжительной работы, а также ночной работы для нанимаемых. В своем ответе на него профессор гигиены С.В. Шидловский вместе с членами Общества охранения народного здоровья под председательством доктора А.С. Вирениуса указали, что женщины уступают в физической силе мужчинам, а значит, ночная работа для работниц и малолетних должна быть запрещена. Врачи посчитали, что нормы рабочего времени следует установить следующим образом: 8 часов

¹ Лаврычев В.Я. Царизм и рабочий вопрос в России (1861–1917 гг.). М., 1972; Шельмагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX в.). М., 1947.

² Дементьев Е.М. Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. М., 1897. С. 90.

³ Янжул И.И. Фабричный быт Московской губернии. СПб., 1884. С. 39, 57.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье (далее — ПСЗ-III). СПб., 1886. Т. II. № 931.

⁵ Российский государственный исторический архив (далее — РГИА). Ф. 20. Оп. 13а. Д. 362. Л. 27–27об., 28.

⁶ РГИА. Ф. 20. Оп. 13а. Д. 362. Л. 28–28об., 29–29об.

на работу, 8 часов на сон и 8 часов на отдых и удовлетворение иных потребностей. В особых случаях ночная работа могла допускаться для мужчин и подростков, а ночным временем следовало считать отрезок с 8 часов вечера до 7 часов утра. Ухудшение физических качеств, уменьшение продолжительности жизни, усиление заболеваемости и смертности рабочих, по мнению врачей, являлось прямым следствием существующих условий фабричного труда⁷.

В конечном итоге прядильно-ткацкая подкомиссия при ОДСРПиТ в Москве пришла к выводу о необходимости запрета ночных работ, перехода на 10-часовой рабочий день, уменьшения часов работы малолетних, о чем решила направить прошение правительству. С продолжительной дневной работы на 10-часовую планировалось перейти постепенно в течение пяти лет: через год после издания закона никто не должен был работать более 13 часов в день, а через 5 лет — 10 часов⁸. Предложения фабрикантов о нормах рабочего времени, а также постепенности их введения в действие демонстрируют стремление предпринимателей осуществить регулирование рабочего дня с учетом своих экономических интересов. Однако такие инициативы, очевидно, отчасти улучшали положение рабочих.

Петербургский комитет ОДСРПиТ в своем обращении в правительство выразил взгляд, что если нормировка рабочего дня и принесет отдельным фабрикантам убытки, то они быстро сумеют к ним приспособиться. Комитет также высказался о том, что резкое сокращение рабочего дня могло нарушить экономическое равновесие, т.к. следом повлекло бы уменьшение заработка рабочих и плохо отразилось на нравственно-бытовой стороне жизни фабричных. Предложение ряда заводчиков о запрете ночной работы женщин и подростков в ряде заведений Комитет ОДСРПиТ встретил скептически, т.к. это нововведение вряд ли устроило бы тех предпринимателей, чьи заводы работали в несколько смен. Регулирование рабочего времени Комитет называл крупным государственным вопросом, инициативу в решении которого должно было брать на себя правительство⁹.

Таким образом, можно констатировать, что среди различных групп фабрикантов в тех или иных частях империи в конце XIX в. выявляется удивительное единодушие по вопросу о необходимости законодательного регулирования рабочего дня, хотя и предлагавших различные варианты его осуществления. Стоит обратить внимание также на то, что в прошениях промышленников конца XIX в. уже использовались хорошо знакомые нам юридические термины: рабочее время, ночная работа, сверхурочная работа, время отдыха в тождественном значении для современного трудового права.

Середина 1890-х годов ознаменовалась в России подъемом стачечной борьбы рабочих. Среди других выделялись выступления текстильщиков Петербурга в мае-июне 1896 г. Основным поводом для стачки послужил отказ фабрикантов выдать рабочим

заработную плату за нерабочие дни по случаю коронации Николая II. Главным требованием выступавших на текстильных предприятиях являлось сокращение продолжительности рабочего дня с 12–14 до 10,5 часа, своевременная выплата заработной платы, повышение расценок и т.д.¹⁰ Представители администраций Сампсоньевской, Новой и Петровской бумагопрядильни, бумагопрядильни Д. Бека и др. в Петербурге, на которых произошли забастовки в мае 1896 г. обратились к министру финансов с ходатайством, в котором просили принять закон о сокращении рабочего дня, который стал бы обязательным для всех фабрик хлопчатобумажной промышленности в стране. Нормативный акт должен был установить общие правила для обеспечения нормальной конкуренции среди них. На их взгляд, 8-часовую работу детей следовало запретить, а взрослые рабочие не должны работать более 67 часов в неделю¹¹.

Спустя несколько месяцев, 23 января 1897 г. император Николай II повелел учредить для составления проекта закона об ограничении рабочих часов при Министерстве финансов особую Комиссию из представителей министерств финансов, внутренних дел, юстиции, православного духовного ведомства и др. под председательством товарища министра финансов В.И. Ковалевского. При обсуждении положений подготовленного проекта военный министр П.С. Ванновский выразил мнение о том, что по сравнению с продолжительностью труда нанимаемых по положениям о технических заведениях, находившихся в ведении военного министерства, будущий закон решал этот вопрос не в интересах охраны здоровья рабочего. Ввиду этого просил нормативный акт не распространять на военные заводы.

В проекте была предложена санкция, по которой владельцы и управляющие предприятиями за нарушения правил о продолжительности рабочего времени штрафовались за каждого рабочего: в 1-й раз на сумму не свыше 25 рублей, а общее взыскание не могло превышать 1500 рублей; во 2-й раз — в объеме до 50 рублей и не свыше 3000 рублей; в третий раз — в размере до 100 рублей, но не более 10000 рублей. В своем отзыве министр внутренних дел И.А. Горемыкин предлагал за совершение правонарушений установить как высшие нормы штрафа, так и низшие (например, за первый проступок в размере от 5 до 25 рублей). Министр юстиции Н.В. Муравьев полагал, что за нарушение закона во второй раз факультативно надлежало заключать под арест заведующего, а в третий раз суды могли лишать виновного права заведовать предприятиями на срок до 2 лет. При этом Н.В. Муравьев считал необходимым снизить размеры штрафов, чтобы они не были чрезмерными для нанимателей¹². К сожалению,

⁷ РГИА. Ф. 20. Оп. 13а. Д. 362. Л. 29–29об., 30, 30об., 31.

⁸ РГИА. Ф. 20. Оп. 13а. Д. 362. Л. 31–31об., 32–32об., 33.

⁹ РГИА. Ф. 20. Оп. 13а. Д. 362. Л. 35, 36–36об., 38.

¹⁰ Куприянова Л.В. «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX — начале XX вв. // История предпринимательства в России. Кн. 2. Вторая половина XIX — начало XX в. М., 2000. С. 380.

¹¹ РГИА. Ф. 20. Оп. 13а. Д. 362. Л. 33–33об.

¹² Материалы по изданию Закона 2 июня 1897 года об ограничении и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности // Министерство финансов. Отдел промышленности. СПб., 1905. С. 6–7, 13–16, 19, 22–23, 28.

предложенные министрами санкции даже в минимальных размерах не были включены в будущий закон, в котором обошли стороной определение конкретной ответственности работодателя.

15 марта 1897 г. министр финансов С.Ю. Витте представил свое заключение о нормировке рабочего дня в Государственный Совет. Он указал, что закон не должен ограничивать суточную работу самого заведения, поскольку существует целый ряд производств, требующих только непрерывной работы (ее допущение было необходимо ввиду конкуренции отечественных производителей с иностранными промышленниками). Министр финансов предлагал установить общую норму рабочего времени для всех производств, одинаковую и для мужчин, и для женщин, но ночная работа в течение смены не должна превышать 9 часов). Министр финансов поспешил успокоить тех, кто опасался, что закон изменит условия конкуренции одних фабрик с другими. По имеющимся сведениям, однокомплектные прядильни обычно работали от 11 до 14 часов, а двухкомплектные — от 21 до 24 часов, то есть производительность первых составляла 58% от фабрик второго разряда. По проекту закона однокомплектные фабрики переходили на работу продолжительностью 11,5 часа; вторые — сначала на работу продолжительностью 21,5 часа, а через 2 года — на 18-часовую работу. Стало быть, производительность однокомплектных должна была составить 53% и 64% от выработки двухкомплектных фабрик. Однако двухкомплектные фабрики при переходе на 18-часовой режим для покрытия убыли в производстве по новому распорядку работ вынуждены были нанять еще от 7,5 до 11,5 тыс. человек, а через 2 года — примерно от 29 тыс. до 33,5 тыс. человек, а стало быть, нести дополнительные расходы¹³.

Правительству было важно знать о настроениях фабрикантов по поводу будущего закона, а также получить их замечания, чтобы внести в проект изменения. В этих целях проект был разослан для ознакомления в общества предпринимателей. Мануфактур-советник Ю.Я. Куницер норму о 18-часовом двухсменном труде предложил сделать временной мерой на срок от 3 до 5 лет, а после перевести все предприятия на 11-часовой дневной труд. По его мнению, применение двухсменной работы неблагоприятно сказалось бы на отношениях внутри семей рабочих, члены которых работали бы в разное время суток, принимая пищу отдельно, что вело к излишним для них расходам. Директор Сампсониевской мануфактуры в Петербурге Э.Л. Бонштедт указывал, что в столице 86% прядильных веретен и ткацких станков работали лишь днем, а 14% работали круглые сутки. В Московском районе двухкомплектной системы придерживались 69%, а однокомплектной — только 31% мануфактур. Ему представлялось, что разделение работы по 12 часов на один день и по 6 часов на другой день идет вразрез с разумным разграничением между работой и отдыхом,

заставляя рабочего или вставать в 3 часа ночи, или ложиться поздно ночью. Э.Л. Бонштедт прогнозировал, что сокращение рабочего времени до 11 часов создаст им дополнительные сложности в конкурентной борьбе с фабрикантами, работающими в 2 смены. Московское отделение Совета торговли и мануфактур в своем заключении от 3 марта 1897 г., наоборот, находило, что с меньшим ущербом и для промышленности, и для рабочих подходит работа в 2 комплекта с 4 часов утра до 12 часов ночи по 10 часов вместо 9¹⁴. Тем не менее трудно согласиться с тем, что такое распределение рабочих часов в проекте закона было удобно для рабочих. В целом представленные позиции предпринимателей демонстрируют, что каждая их группа стремилась повлиять на содержание законопроекта в целях наилучшего его приспособления к условиям своих производств.

Новый закон «О продолжительности и распределении рабочего времени...» был издан 2 июня 1897 г. Закон вступил в силу с 1 января 1898 г., был разом распространен на 60 губерний Европейской России и охватил все промышленные заведения, горнозаводские, золотые и платиновые промыслы, железнодорожные мастерские и крупные ремесленные заведения¹⁵. Законом устанавливалась верхняя граница рабочего дня — 11,5 часа, а в предпраздничные и субботные дни — 10 часов. Такой режим работы был компромиссом между требованиями петербургских и московских предпринимателей. Ночное время работы было ограничено 10 часами и устанавливалось при односменной работе между 9 часами вечера и 5 часами утра, а при двух и более сменах — между 10 часами вечера и 4 часами утра¹⁶.

Итак, на основании изложенного стоит отметить, что в конце XIX в. в России ввести 8- или 9-часовой рабочий день на большинстве предприятий было трудно по экономическим причинам, т.к. производительность труда рабочих была невысокой. Многим заводчикам, не выдержавшим конкуренции с зарубежными промышленниками, пришлось бы сократить заработок рабочих, а то и закрыть производство. При разработке закона от 2 июня 1897 г. правительству достаточно сложно было согласовать позиции сторон трудовых отношений при ограничении продолжительности рабочего дня. В мае 1896 г. на ткацких фабриках в Петербурге рабочие выступали за введение рабочего дня продолжительностью 10,5 часа. Различные группы фабрикантов просили правительство установить те нормы рабочего времени, которые были удобны для условий их производств. При этом владельцы заводов в конце XIX в. практически единодушно выступали за законодательное регулирование рабочего времени. Министерство финансов, прежде всего в лице министра С.Ю. Витте, старалось учесть интересы

¹³ Материалы по изданию Закона 2 июня 1897 года об ограничении и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности // Министерство финансов. Отдел промышленности. СПб., 1905. С. 29, 30, 32, 35, 37, 46, 48–50.

¹⁴ Материалы по изданию Закона 2 июня 1897 года об ограничении и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности // Министерство финансов. Отдел промышленности. СПб., 1905. С. 190–192, 194, 200.

¹⁵ ПСЗ-III. Т. XVII. № 14231

¹⁶ Туган-Барановский М.И. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историко-экономическое исследование. Т. 1. СПб., 1900. С. 328.

отечественных промышленников при составлении законодательных норм, чтобы новый фабричный акт 1897 г. не ударил по их позициям в конкурентной борьбе с иностранными предпринимателями и друг с другом. Закон принимался под влиянием прошений

организаций фабрикантов, поскольку рабочий день был сокращен лишь до 11,5 часа; сохранялись ночные работы, вводилась двухкомплектная 18-часовая работа, уменьшилось количество выходных дней, было предусмотрено применение сверхурочных работ.

Литература

1. Высочайше утвержденное 1 июня 1882 г. мнение Государственного Совета «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. ПСЗ-III. СПб., 1886. Т. II. № 931.
2. Высочайше утвержденное 2 июня 1897 года мнение Государственного совета «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности» // ПСЗ-III. СПб., 1900. Т. XVII. № 14231.
3. Дементьев Е.М. Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. М., 1897.
4. Куприянова Л.В. «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX — начале XX вв. // История предпринимательства в России. Кн. 2. Вторая половина XIX — начало XX в. М., 2000.
5. Материалы по изданию Закона 2 июня 1897 года об ограничении и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности / Министерство финансов. Отдел промышленности. СПб., 1905.
6. Министерство финансов. Департамент торговли и мануфактур // Российский государственный исторический архив. Ф. 20. Оп. 13а. Д. 362.
7. Лаврычев В.Я. Царизм и рабочий вопрос в России (1861—1917 гг.). М. : Мысль, 1972.
8. Розенталь И.С., Туманова А.С. Общество, общественность, гражданское общество: к вопросу о трансформации понятий в канун и в годы Первой русской революции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 3–9.
9. Сафонов А.А. Проблемы теории гражданского общества и практики его реализации в современной России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 11–15.
10. Туган-Барановский М.И. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историко-экономическое исследование. Т. 1. СПб., 1900.
11. Туманова А.С. Исторический опыт развития гражданского общества в позднеимперской и советской России и современные тенденции гражданской самоорганизации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 26–31.
12. Шельмагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX в.). М. : Юридическое изд-во МЮ СССР, 1947.
13. Янжуд И.И. Фабричный быт Московской губернии. Отчет за 1882–1883 гг. фабричного инспектора над занятиями малолетних рабочих Московского округа. СПб. : Тип. В.Ф. Киршбаума, 1884.

КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ИНСТРУМЕНТАМ АДАПТАЦИИ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО В ЦЕЛЯХ ПРОФИЛАКТИКИ МИГРАЦИОННЫХ РИСКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НАУЧНО-ЭКСПЕРТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ*

*Галас Марина Леонидовна,
главный научный сотрудник
Института проблем эффективного государства и гражданского общества
Департамента политологии Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
доктор исторических наук, профессор
MLGalas@fa.ru*

*Российская Федерация входит в первую тройку стран по количеству принимаемых внешних мигрантов**. Современный миграционный процесс носит преимущественно кризисный характер, сложившаяся миграционная ситуация требует инновационных комплексных подходов для направления миграции в интересах национальной безопасности Российской Федерации и позитивного развития российского гражданского общества. Статья посвящена проблемам адаптации внешних мигрантов в российское общество и мотивации, как инструмента эффективного распределения экономических и трудовых ресурсов мигрантов по регионам Российской Федерации.*

Ключевые слова: государство, гражданское общество, Открытое Правительство, миграционные процессы, адаптация, интеграция, соотечественники, проживающие за рубежом.

Integrated Approach to the Adaptation of Migrants into Russian Society for Prevention of Migration Risks in the Russian Federation: Scientific and Expert Advice

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

The Russian Federation is in the top three countries for the quantity of external migrants. Modern migration process is primarily economic in nature, the current crisis migration situation requires innovative and integrated approaches to channel migration in the interests of national security of the Russian Federation and the positive development of Russian civil society. The article is devoted to the problems of adaptation of the international migrant stock in Russian society and motivation as a tool for effective distribution of economic and labour migrants, by regions of the Russian Federation.

Key words: the State, civil society, Open Government, migration, adaptation, integration, compatriots living abroad.

В интересах оптимизации управления внутренними и внешними миграционными рисками в 2000-е годы в России начинает последовательно складываться адаптационно ориентированная система иммиграционного контроля, создается механизм социальной поддержки и гуманитарной помощи вынужденным переселенцам, социокультурной интеграции внешних мигрантов в российское гражданское общество, формируется организационная и материальная основа для переселения соотечественников, проживающих за рубежом. Доминантными принципами современной миграционной политики России определены открытость и доступность информации о миграционных

процессах и принимаемых решениях в области регулирования миграционных процессов¹.

¹ Приказ МВД России № 1095, МИД России № 16531, Минтранса России № 143, МПС России № 49, ГТК России № 1189, ФПС России № 692 от 11 ноября 2002 г. «О введении в действие миграционных карт»; Постановление Правительства Российской Федерации от 08.11.2000 № 845 «Об утверждении Положения о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 713 «О Порядке оказания содействия лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании их вынужденными переселенцами, и вынужденным переселенцам в обеспечении проезда и провоза багажа, а также выплаты

* Статья выполнена по итогам исследования автора, проведенного в рамках государственного задания по теме «Гуманитарное содействие в кризисных ситуациях: финансово-правовое регулирование» (Приказ 0998/о от 28.04.2016).

** International Migration Report 2015: Highlights. (ST/ESA/SER.A/375) United Nations. New York, 2016. URL: www.unpopulation.org

Динамика въезда иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации и их выезда с территории страны в течение 2012–2015 годов имела тенденцию роста². Но в 2015 году было отмечено снижение въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию, что связано с уменьшением миграционной активности граждан Украины в условиях прекращения активных боевых действий на территории этого сопредельного с Россией государства.

Структура миграционного потока, прибывающего в Россию, демонстрирует, что значительная часть мигрантов приезжает в частных целях, но в 2014–2015 годах наблюдался рост доли иностранных граждан, имеющих целью трудоустройство в Российской Федерации, и к первому полугодю 2016 года их доля достигла 23%³. Привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития⁴.

Один из важных инструментов миграционной политики, дополняющих систему мер, направленных на демографическое развитие регионов России, — Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. В качестве гуманитарной составляющей Государственной программы выступает сформированный этим инструментом механизм государственной поддержки в кризисных ситуациях соотечественников, проживающих за рубежом и желающих переселиться в Россию. Принятые меры обеспечили переселение в Российскую Федерацию более 500 000 соотечественников⁵.

Соотечественники могут выбирать территорию вселения, не ориентируясь исключительно на существующие вакансии. Определен перечень из 38 субъектов России и 10 территорий, которые являются приоритетными для заселения.

Реализация Госпрограммы наталкивается на ряд нерешенных проблем. Существенной организационно-правовой проблемой в интеграции соотечественников является сложная и длительная процедура легитимации переселенцев и получения ими российского

соответствующей компенсации малоимущим лицам из числа указанных граждан».

² Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

³ Автоматизированная система аналитической отчетности Федеральной миграционной службы (АСАО). Система предназначена для справочно-информационного обеспечения, не содержит конфиденциальной информации или иных сведений ограниченного доступа. URL: <https://nfap.minsvyaz.ru/apf/Public/PublicCard/5925>.

⁴ По данным государственной статистической отчетности, опубликованной на сайте Росстата // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/komp-chisl.xls

⁵ Официальный сайт МВД России. 16 июня 2016 г. «Александр Горовой в Твери вручил 500-тысячное юбилейное Свидетельство участника Госпрограммы по добровольному переселению соотечественников в Россию» // URL: <https://мвд.рф/news/item/7974934>

гражданства. Ряд социально-экономических проблем у переселенцев возникает в сфере занятости. С момента заявки региона на переселенца до момента трудоустройства переселенца на территории вселения проходит 3–6 месяцев. В связи с отсутствием у работодателя возможности бронировать вакансию для переселенца на продолжительное время существует высокий риск того, что прибывающие соотечественники не успевают занять заранее согласованные рабочие места и вынуждены повторно искать работу.

Особого внимания заслуживает участие в переселенческой программе соотечественников, имеющих высокие достижения в области науки, техники или культуры, молодых людей, которые хотят получить образование или уже обучаются в российских учебных заведениях, а также предпринимателей и других групп населения. Механизм поддержки соотечественников должен стимулировать привлечение отдельных категорий переселенцев с высокой квалификацией — ученых и инженеров, занимающихся разработкой актуальных научных и технологических проблем, а также студенческой и перспективной молодежи. Для поощрения притока научных работников из числа соотечественников, проживающих за рубежом, целесообразно решение вопроса о предоставлении им в полном объеме установленных переселенческой программой государственных гарантий и социальной поддержки на всех территориях вселения Российской Федерации.

При разработке и корректировке региональных программ переселения субъектами Российской Федерации большое значение имеет четкое определение информационных ресурсов в режиме постоянного обновления, в том числе с использованием ГИС-технологий, отражающих текущую потребность региональных рынков труда.

Для мотивирования переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства желательных для социально-экономического развития страны категорий иностранных граждан, был упрощен порядок приема в российское гражданство предпринимателям, инвесторам, квалифицированным специалистам, выпускникам российских образовательных организаций профессионального образования). Упрощенный порядок получения гражданства предусмотрен и для соотечественников, признанных носителями русского языка.

Поддержка русского языка как на территории России, так и за ее пределами является неотъемлемой частью при реализации политики интеграции. За короткое время для мигрантов были открыты доступные для всех курсы русского языка, где они также могут знакомиться с историей России и основами российского законодательства. Полученные знания необходимы для легализации трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства в России, для получения вида на жительство и приобретения российского гражданства.

Важное значение для оптимизации управления миграционными процессами имеет регулирование трудовой миграции. Современный механизм регулирования этой сферы позволяет контролировать динамику трудовой миграции правовыми средствами и

содействовать развитию экономики. Предоставление права иностранным гражданам, прибывшим на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, осуществлять трудовую деятельность на основании патента является принципиально новой системой привлечения иностранных работников в России. Она действует с 2015 года и позволила легализовать трудовую деятельность более 2 млн трудовых мигрантов. Иностранец, оформив патент, может работать у физического, юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Новая система дала широкие полномочия по регулированию внешней трудовой миграции. На региональном уровне находится принятие решений о стоимости патента (размер налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа), запрете допуска трудовых мигрантов к труду в отдельных сферах экономики и отдельным профессиям, временном приостановлении выдачи патентов, определение уполномоченной организации, которая участвует в предоставлении государственной услуги по выдаче патентов.

В 2010–2015 годах иностранным работникам выдано более 7 млн патентов, а в бюджеты Российской Федерации поступило более 70 млрд рублей налоговых платежей от патентов⁶. Введение патентного порядка осуществления трудовой деятельности нивелировало возможность перелива финансовых средств иностранных граждан в «теневое экономическое пространство».

Дифференцированная система легализации трудовых отношений предлагает отдельным категориям трудовых мигрантов (в зависимости от квалификации и востребованности на рынке труда) благоприятные условия для занятия трудовой деятельностью, а работодателям — удобное и беспрепятственное использование иностранных работников.

Наблюдается рост миграционной привлекательности России для трудовых мигрантов. В 2011–2015 годах также устойчиво возрастало число граждан, получивших разрешения на временное проживание и вид на жительство, что свидетельствует о мотивации мигрантов переселиться в Россию на продолжительное время или на постоянное место жительства.

В условиях миграционной привлекательности Российской Федерации важным элементом соблюдения прав человека и обеспечения безопасности стало предотвращение рисков возникновения межэтнических, межнациональных и межрелигиозных конфликтов, связанных со значительными миграционными потоками⁷.

⁶ Автоматизированная система аналитической отчетности Федеральной миграционной службы (АСАО). Система предназначена для справочно-информационного обеспечения, не содержит конфиденциальной информации или иных сведений ограниченного доступа (<https://nfarminsvuz.ru/apf/Public/PublicCard/5925>).

⁷ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о временной трудовой деятельности граждан (г. Москва, 29 июня 1999 г.). Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности

Задача предотвращения миграционных рисков и их угроз для национальной безопасности актуализирует применение современных информационных технологий, использующих геоинформационные данные (ГИС-технологий)⁸. По данным технологиям возможно проведение мониторинга внешней трудовой миграции, создание интерактивной карты территорий вселения иммигрантов, контроля численности и состава иностранных граждан на территории Российской Федерации в целях совершенствования механизмов выработки управленческих решений для регулирования миграционными потоками в количественном и качественном отношении.

С учетом региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан Российской Федерации Правительству Российской Федерации предоставлено право определять допустимую долю привлечения иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации, в отдельных ее частях, а также в различных отраслях экономики, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе устанавливать запрет на привлечение работодателями, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности.

С 1 января 2016 г. вступил в силу Закон № 116 от 05.05.2014 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающий различия между заемным трудом и трудом работников, направляемых временно работодателем к другим физическим и юридическим лицам по договору о предоставлении труда работникам. Компаниями, предоставляющими услуги по «выводу за штат» сотрудников, могут быть аффилированные лица или частные агентства занятости, зарегистрированные в России и прошедшие аккредитацию на право осуществления данного вида деятельности в компетентных органах⁹.

граждан Российской Федерации в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Российской Федерации (г. Пекин, 3 ноября 2000 г.). Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации (г. Душанбе, 16 октября 2004 г.).

⁸ Эти технологии апробированы автором в специальном исследовании «Оптимизация регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (в контексте социально-политического прогнозирования кризисных ситуаций с применением ГИС-технологий), выполненном в рамках государственного задания по теме «Гуманитарное содействие в кризисных ситуациях: финансово-правовое регулирование» (Приказ Финансового университета по общей деятельности 0998/о от 28.04.2016).

⁹ Законом также установлено, что срок передачи сотрудника для выполнения работ принимающей стороне не должен превышать 9 месяцев; а также число таких сотруд-

Геоинформационные данные позволили проследить динамику с 2012 по 2016 годы предельно допустимой доли привлечения иностранных работников по видам экономической деятельности. Основные отрасли привлечения трудовых мигрантов следующие: овощеводство (50%), деятельность сухопутного пассажирского транспорта (40%), деятельность автомобильного грузового пассажирского транспорта (35%) и прочая деятельность в области спорта (25%)¹⁰.

Показательны сезонность и внесезонность видов экономической деятельности. Сезонность связана с занятостью иностранных работников в сельскохозяйственной отрасли. В этой связи следует особо акцентировать внимание на въезде/выезде иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности в весенне-осенние периоды. Занятость в транспортной сфере требует совершенствования правового, организационного обеспечения логистических систем с участием иностранных граждан, в том числе с применением ГИС-технологий.

Установление предельно допустимой доли иностранных работников в области спорта связано с эффективностью использования ресурсов (финансовых, трудовых, земельных, капитальных, специальных образовательных и воспитательных) на территории Российской Федерации, в том числе по видам спортивных дисциплин.

Геоинформационные системы с данными о трудовой миграции предлагается использовать при мониторинге ситуации на рынке труда в разрезе субъектов Российской Федерации для учета численности и распределения привлекаемых иностранных работников, общей безработицы, мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, а также проверки того обстоятельства, что доля привлекаемых иностранных работников в численности экономически активного населения и численности занятых в экономике не превышает уровня социальной напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации.

Миграционные процессы напрямую влияют на региональный рынок труда. Дальневосточные территории России играют важную роль в обеспечении безопасности национальной экономики. Но миграционные процессы в этом регионе приносят проблемы, требующие комплексного решения. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года предусматривает меры по стабилизации убыли титульного населения районов Сибири и Дальнего Востока, а к 2025 году — по обеспечению притока трудоспособного населения (в том числе мигрантов). Правительство предпринимает шаги по реализации этих намерений¹¹.

ников не может превышать 10% от общей численности сотрудников компании-работодателя.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2011 № 1086, от 01.12.2012 № 1243, от 19.12.2013 № 1191, от 19.12.2014 № 1420, от 12.12.2015 № 1358.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2015 г. № 2122-р. Распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2016 года № 1792-р утвержден план мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера,

В ряде субъектов Российской Федерации, как показало геоинформационное наблюдение, динамична потребность в иностранных работниках. Характерные изменения произошли в Приморском крае, Тюменской области, где увеличилось количество заключенных трудовых договоров, а также в Хабаровском крае, Самарской области, где их количество снизилось. Иностранные работники не пользуются спросом ввиду наличия достаточных собственных трудовых резервов в субъектах (Северо-Кавказских республиках, Республике Тыва, на Алтае, в Ленинградской области)¹².

Активизируется роль гражданского общества в процессе интеграции мигрантов, как общества, включающего свободно сформировавшиеся негосударственные структуры в экономической, социально-политической и духовной сферах жизнедеятельности социума. Перспективны с точки зрения интеграции мигрантов институты «третьего сектора» (некоммерческие организации и неправительственные организации) посредством самоорганизации и права. В результате формируется взаимная ответственность государства и институтов гражданского общества.

Законодателем Российской Федерации определен порядок исключения некоммерческих организаций и общественных объединений из реестра организаций, выполняющих функции иностранного агента. В 2014 г. Приказом Минфина Российской Федерации утверждены состав сведений, подтверждающих отнесение юридического лица к дочерней организации иностранной коммерческой организации, зарегистрированной на территории государства — члена Всемирной торговой организации, а также состав обязательных реквизитов решения иностранной коммерческой организации, зарегистрированной на территории государства — члена Всемирной торговой организации, о направлении иностранного гражданина или лица без гражданства в филиал, представительство или дочернюю организацию иностранной коммерческой организации.

Интегрирующим инструментом в регулировании миграционных процессов может стать Открытое Правительство, действующее на основе принципа подотчетности федеральных министерств, ведомств институтам гражданского общества. Подобная система может действовать на уровне регионов и муниципалитетов¹³.

Сибири и Дальнего Востока РФ, предусматривающий совершенствование законодательства по защите прав коренных малочисленных народов, их социокультурного развития; обеспечение информационных коммуникаций, медицинской помощи и снижения материнской, младенческой и детской смертности, и др.

¹² Галас М.А., Герасимова И.В., Пережогин А.А. Оптимизация регулирования миграционных процессов в Российской Федерации в контексте гуманитарного содействия в кризисных ситуациях (социально-политическое прогнозирование с применением ГИС-технологий) // Отчет по НИР «Гуманитарное содействие в кризисных ситуациях: финансово-правовое регулирование» в рамках государственного задания. Раздел 3. Финансовый университет, 2016. С. 130–180.

¹³ Подотчетность предполагает: 1) предоставление органами власти открытых данных, общественную экспертизу

Институты гражданского общества могут быть эффективны в совместной с органами власти и управления деятельности по формированию и развитию системы информирования мигрантов и диаспоральных институтов о правовых основах, механизмах интеграции в принимающее государство. Такая деятельность коррелируется с Государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», которая утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

Диаспоральные институты и желательные мигранты¹⁴ могут быть привлечены Общественной палатой Российской Федерации, Экспертным Советом Открытого Правительства и общественными советами при федеральных органах исполнительной власти к участию в общественном обсуждении разрабатываемых/принимаемых органами государственной власти и управления проектов нормативных правовых актов, к оценке эффективности функционирования органов исполнительной власти и качества предоставления ими госуслуг.

Активизации регулирующего взаимодействия институтов гражданского общества препятствует недостаточная правовая основа открытости государственного управления: 1) преимущественное внимание регулированию вопросов доступности информации о деятельности органов государственной власти и управления; 2) применение различных подходов к трактовке правовых понятий в нормативных правовых актах, регулирующих открытость деятельности органов государственной власти и управления; 3) незавершенность систематизации правовых норм относительно механизмов организации взаимодействия органов государственной власти и управления с общественными объединениями; 4) отсутствие

и общественный контроль за принимаемыми ими решениями через посредство общественных советов; 2) прозрачность закупок и расходов; 3) внедрение механизмов общественного контроля над деятельностью компаний с государственным участием (экспертизы инвестиционных программ, проведение независимого ценового аудита инвестиционных проектов, учреждение советов потребителей, формирование и сопровождение долгосрочных программ государственного развития и др.).

¹⁴ Диаспоральность — процесс внутрисубъективной и международной легитимации и адаптации этнокультурных, национально-исторических, социокультурных институтов народов, этносов, субкультур мигрантов в современное многонациональное государство в условиях перманентного перемещения людей и создания национально-государственной формы жизнедеятельности человека, общества. Желательная миграция — легитимное, адекватное социально-демографическим, экономическим потребностям и социокультурным особенностям регионов Российской Федерации перемещение людей, организованное принимающим государством или его административно-территориальным образованием.

нормативного закрепления системы оценивания открытости деятельности органов государственной власти и управления во взаимодействии с гражданами, общественными объединениями, в том числе диаспоральными.

Комплексное изучение системы управления миграционными процессами в России и разработанная на этой основе методика регулирующего взаимодействия властных структур и институтов гражданского общества позволит перейти на качественно новый уровень адаптации диаспоральных институтов, минимизации миграционных рисков. Возможность сотрудничества с крупными диаспоральными организациями, а также с корпорациями, желающими инвестировать в Российскую Федерацию, учебными заведениями позволит определить категории мигрантов (трудовые, бизнес-мигранты, научные сотрудники и студенты), готовых приехать в Россию как для временного, так и для постоянного проживания.

Предлагается Правительству Российской Федерации определить федеральный орган исполнительной власти, в компетенцию которого входили бы вопросы адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество. В настоящее время единого подхода к урегулированию данной проблематики не найдено. Задачи адаптации и интеграции рассеяны между различными органами исполнительной власти, а также между институтами гражданского общества.

Результаты программ, регулирующих миграционные процессы, не всегда соотносятся с запланированными показателями. Это связано с неэффективным использованием программно-целевого метода. Предлагается оперативно вносить изменения в структуру возникающих проблем, в механизмы управления, в программные мероприятия, в методы достижения целей, а также корректировать задачи и цели программы с учетом изменения целевых показателей программы и внешней среды. Диаспоральные институты могут способствовать своевременному реагированию органов исполнительной власти на отклонение целевых показателей программы и изменение внешней среды, что позволит повысить эффективность программных инструментов.

Добиться наибольшего целевого значения желательной миграции позволяет организованное государство и его административно-территориальным образованием перемещение людей, которое предлагается трактовать как деятельность органов государственной власти и управления, направленную на оформление разрешительных документов для въезда/выезда, пребывания/проживания мигрантов на территории Российской Федерации, мотивация людей к перемещению, государственный контроль и надзор, оказание государственных услуг.

Литература

1. Автоматизированная система аналитической отчетности Федеральной миграционной службы (АСАО). Система предназначена для справочно-информационного обеспечения, не содержит конфиденциальной информации или иных сведений ограниченного доступа. URL: <https://nfap.minsvyaz.ru/apf/Public/PublicCard/5925>
2. ГОСТ Р 52155-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Географические информационные системы федеральные, региональные, муниципальные. Общие технические требования» (принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 09.12.2003 № 359-ст) из информационного банка «Отраслевые технические нормы».

3. Галас М.А. Правовой статус русскоязычного населения в странах Балтии в XX веке // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 33–38.
4. Гриб В.В. Общественная проверка — новая форма общественного контроля // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 3–7.
5. Заседание Совета Безопасности. 31 марта 2016 года // Официальный сайт. Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51618>
6. International Migration Report 2015: Highlights. (ST/ESA/SER.A/375) United Nations. New York. 2016 // URL: www.unpopulation.org
7. Миграционные риски для России: краткосрочные и среднесрочные прогнозы // под научной редакцией М.А. Галас. М. : Финансовый университет. 2016. 179 с. ISBN-978-5-9902869-3-1.
8. Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1359 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2016 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 51 (часть III). Ст. 7344.
9. Постановление Правительства РФ от 18.12.2014 № 1400 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2015 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7778.
10. Постановление Правительства РФ от 31.10.2013 № 977 (ред. от 02.09.2014) «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2014 год» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 45. Ст. 5813.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
12. Протокол итогового заседания коллегии Федеральной миграционной службы от 26 февраля 2016 г. № 1кс // Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД России. URL: <https://gum.mvd.ru/document/60213>
13. Распоряжение Правительства РФ от 22 октября 2015 г. № 2122-р «О плане мероприятий по реализации в 2016–2020 гг. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» // СПС «КонсультантПлюс».
14. Распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2016 г. № 1792-р «О плане мероприятий по реализации в 2016–2025 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
15. Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р Перечень государственных программ Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».
16. Росстат. Официальный сайт // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/migr4-2.xls
17. Ситуация в России. Исследование инвестиционной привлекательности стран Европы // URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-european-attractiveness-survey-russia/\\$FILE/EY-european-attractiveness-survey-russia.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-european-attractiveness-survey-russia/$FILE/EY-european-attractiveness-survey-russia.pdf)
18. Справочная информация: «Информация о наличии визового/безвизового режима для граждан Российской Федерации, въезжающих в иностранные государства» (по состоянию на 19.08.2016) // СПС «КонсультантПлюс».
19. Статистические данные по вынужденным мигрантам. Сайт Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://xn--b1ab2a0a.xn--b1aew.xn--p1ai/about/activity/stats/Statistics>
20. Статистика миграционных процессов // Сайт Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://xn--b1ab2a0a.xn--b1aew.xn--p1ai/about/activity/stats/Statistics>
21. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» // СПС «КонсультантПлюс».
22. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мероприятиях по реализации демографической политики Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
23. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СПС «КонсультантПлюс».
24. Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».
25. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс».
26. Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СПС «КонсультантПлюс».
27. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
28. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».
29. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ*

*Краснопольская Ирина Игоревна,
научный сотрудник Центра исследований
гражданского общества и некоммерческого сектора
Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
ikrasnopolskaya@hse.ru*

*Шашнов Сергей Анатольевич,
заведующий отделом стратегического прогнозирования
Института статистических исследований и экономики знаний
Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
shashnov@hse.ru*

Прогнозирование будущего в социальной сфере возможно в рамках нескольких методологических подходов. В статье описывается методология форсайта, позволяющая разработать несколько вариантов формирования будущего с учетом текущих условий, а также мнений и возможностей заинтересованных сторон. Описываются основные принципы форсайт-методологии, обозначена последовательность этапов исследования, представлены возможности и ограничения существующих эмпирических данных для форсайт-исследований в социальной сфере. Авторы анализируют, как реализуются форсайт-исследования гражданского общества на практике в зарубежных исследованиях. Условно выделено две группы форсайта в развитых и развивающихся странах. Для каждой группы стран обозначены характерные драйверы развития гражданского общества. В статье также предлагается объяснение невысокого уровня распространенности форсайт-исследований в нашей стране и сделаны выводы о возможности их применения для прогнозирования развития российского гражданского общества.

Ключевые слова: форсайт; гражданское общество; третий сектор; методология; исследования будущего; НКО; сценарии; прогнозирование.

Prediction of Development of Civil Society in Russia: Methodological Possibilities and Limitations

*Krasnopolskaya Irina I.,
Research Scientist of the Research Center
for Civil Society and Non-profit Sector
of the National Research
University "Higher School of Economics" (NRU HSE)*

*Shashnov Sergey A.,
Head of the Department of Strategic Forecasting
of the Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge
of the National Research University "Higher School of Economics" (NRU HSE)*

Predicting the future in the social sphere is possible within several methodological approaches. The article describes the methodology of foresight that allows to develop several options for shaping the future based on current conditions, as well as on perceptions and opportunities of core stakeholders. The article describes basic principles of the foresight methodology, denoted the logic sequence of stages of research, presented the capabilities and limitations of existing empirical data for foresight studies in the social sphere. The authors analyzed how to implement a foresight methodology civil society in practice in foreign studies. Conventionally, authors determine two groups of foresight studies in developed and developing countries. For each group of countries characteristic drivers of development of civil society are developed. The article also offers explanations for the low prevalence of foresight studies in our country and draw conclusions about the possibility of their effective application to predict the development of Russian civil society

Key words: foresight; civil society; third sector; methodology; future studies; nonprofits; scenarios; forecasting.

Форсайт-методология получила широкое распространение в 1970-х годах, в первую очередь как способ определения перспектив технологического развития.

Большинство форсайт-проектов, реализованных в 80-е и 90-е годы, было связано с определением перспектив развития технологий и рынков с учетом их

* Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшей школы экономики» в 2017 году.

взаимного влияния. В ситуации, сложившейся к настоящему моменту, потребность в выборе стратегических альтернатив будущего обусловлена высоким уровнем неопределенности в развитии экономики и общества. В этих условиях цена неправильных решений значительно возрастает, и поэтому крайне важной становится задача выработки более эффективных стратегий социально-экономического развития и социального проектирования. Многофакторность социальных явлений и процессов, историчность, сильное взаимодействие между элементами социальной системы и сложный характер связей, наличие субъективного фактора и целенаправленность социальных объектов — все эти особенности социальных систем требуют адекватного отображения при изучении и оценке перспектив развития.

Исследование возможных вариантов развития основывается на изучении и анализе текущей ситуации и разработке оценок факторов будущего. Аккумулировать разнообразие исходных данных и соотносить их с будущими направлениями развития можно в рамках активно развивающихся в последние годы подходов и методов, которые часто объединяют под названием «исследования будущего», «forward-looking activities»¹. При значительном многообразии трактовок исследований будущего наиболее часто среди них выделяют следующие: форсайт, прогнозирование, сканирование горизонтов, оценка эффектов, моделирование и стратегическое планирование.

В данной статье акцент сделан на форсайт-методологии, определяемой как систематический процесс со многими участниками, предполагающий интеграцию их опыта и формирование видения средне- и долгосрочного будущего, с целью получения информации для принятия актуальных решений и мобилизации совместных действий².

В настоящее время форсайт чаще всего применяется для оценки возможных путей технологического, экономического, социального развития, развития здравоохранения, сельского хозяйства и экологической ситуации в отдельных странах или регионах³. Проекты, основанные на форсайт-методологии, целенаправленно прорабатывающие перспективы развития гражданского общества и его отдельных институтов, весьма немногочисленны. Для российского гражданского общества наличие правдоподобных сценариев будущего развития, позволяющее выбрать предпочтительный и достижимый вариант, является крайне актуальным⁴. В сочетании с проработанными комплексными мерами по его достижению такие сценарии являются определяющим условием

продуктивной стратегии развития российского гражданского общества.

Основной задачей данной статьи является анализ текущей ситуации в сфере исследований будущего российского гражданского общества, систематизация существующих исследований данной сферы в отечественной и зарубежной практике. В первой части статьи описаны основные принципы форсайт-методологии, перечислены базовые этапы исследования. Далее подробно анализируются существующие отечественные и зарубежные форсайт-исследования в сфере гражданского общества и некоммерческого сектора, систематизируются предлагаемые факторы и сценарии развития. В третьей части выдвинуты предположения относительно невысокого уровня распространения отечественных исследований будущего гражданского общества.

Методология исследования будущего для оценки перспектив развития гражданского общества и третьего сектора

Исследование будущего осуществляется в рамках нескольких возможных методологических подходов. Форсайт понимается как систематическое рассмотрение будущего и подготовка действий для его достижения. Процедура предполагает участие информированных стейкхолдеров в анализе и обсуждении результатов⁵, подготовку рекомендаций по осуществлению преобразований с учетом разработанных сценариев развития в технологической, экономической, экологической, политической, социальной и этической областях. Подробно методология форсайта и его применение в России рассматривается в публикациях исследователей из НИУ ВШЭ⁶.

Другими подходами являются прогнозирование — деятельность, направленная на формирование представлений о будущем; сканирование горизонтов — структурированная, выполняемая на постоянной основе деятельность по мониторингу, анализу и оценке тем (вопросов), имеющих важное значение для разработки стратегий, формирования политики, планирования научных исследований; и оценка эффекта — выявление и анализ кратких и долгосрочных последствий реализации политических инициатив, программ, изменения законодательства или внедрения новой технологии.

В отличие от методов традиционного прогнозирования форсайт является не предугадыванием возможных будущих вариантов развития, а определением наиболее приемлемого из них и разработкой комплекса мер по его достижению. Результатом форсайта является построение модели или видения желательного будущего с учетом текущей ситуации. Другими словами, возможно не простое предсказание основных черт будущего, как это происходит в рамках

¹ Поппер Р. Мониторинг исследований будущего // Форсайт. 2012. Т. 6. № 2. С. 56–75.

² Gavigan J.P., Scapolo F., Keenan M., Miles I., Farhi F., Lecoq D., Capriati M., and Bartolomeo T. Eds. A Practical Guide to Regional Foresight in the United Kingdom. EC. 2001.

³ Giesecke S.; Crehan P., Elkins S. The European Foresight Monitoring Network // Collection of EFMN Briefs — part 1. EC. 2009.

⁴ Simone D.S. Foresight and Philanthropy: A partnership for accelerating societal level well-being. Swinburne University. 2005.

⁵ Miles I. UK Foresight: Three Cycles on a Highway // International Journal of Foresight and Innovation Policy. 2005. Vol. 2. No. 1. P. 1–34.

⁶ Соколов А. В. Форсайт: взгляд в будущее // Форсайт. 2007. № 1. С. 8–15; Gokhberg L., Sokolov A. Technology foresight in Russia in historical evolutionary perspective // Technological Forecasting and Social Change. 2016 (in print).

прогнозирования, а формирование правдоподобных описаний возможных вариантов будущего в зависимости от тех или иных факторов. Активное участие большого числа ключевых стейкхолдеров является, в свою очередь, важнейшей отличительной чертой, отделяющей форсайт от других методов. Ключевые стейкхолдеры должны не только привнести свои экспертные знания, но и обозначить потенциальную готовность и возможность реализовывать практические шаги по пути достижения желаемого будущего. Это делает академическое исследование применимым в реальной практике и интересным для лиц, принимающих решения.

Методологически форсайт является комплексным исследованием и опирается на разнообразные количественные и качественные методы сбора и анализа информации. В его рамках количественные методы используются для получения прогнозных оценок с достаточно высокой вероятностью воплощения. Применение математического аппарата возможно при наличии доступных надежных количественных данных за продолжительный исторический период. Чаще всего это демографические, экономические, финансовые и иные данные, описывающие относительно стабильные или хорошо фиксируемые процессы. В идеале эти процессы должны обладать инерцией развития, чтобы переменные в модели не менялись слишком резко.

В нашей стране часто не хватает подобных данных в связи с небольшим объемом, коротким периодом наблюдения и несогласованностью доступной статистики о сфере гражданского общества. Основными источниками статистической информации о состоянии гражданского общества и некоммерческого сектора в нашей стране являются данные Министерства юстиции, Федеральной службы государственной статистики, данные федеральных и региональных министерств о социально ориентированных НКО, получателях государственной поддержки, а также данные Мониторинга состояния гражданского общества Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ. Однако собираемые данные явно недостаточны, ограничены по набору показателей (в частности, не всегда включают финансовые показатели), переменные часто меняются. Это ограничивает их использование для прогнозирования развития гражданского общества математическими методами.

Качественные данные, включающие мнения и суждения экспертов, в том числе их оценки существующих, пусть и ограниченных количественных данных, в большей степени применимы для целей прогнозирования развития гражданского общества. Использование качественных данных делает возможным принятие решений о наиболее вероятных изменениях с учетом значительного набора выявленных тенденций для разработки долгосрочных сценариев в условиях ограниченного набора данных. Основным ограничением использования качественных данных являются проблемы поиска и привлечения достаточного количества релевантных экспертов, учет их возможности влиять на принятие решений в этой сфере.

В методическом плане форсайт — это комплексный проект, допускающий использование различных методов. Это анализ стейкхолдеров, опросы экспертов методом Дельфи, опросы населения, SWOT-анализ, построение сценариев, дорожные карты и т.д. В конкретных проектах востребованность того или иного метода в значительной степени зависит от решаемых задач, доступных ресурсов и временных ограничений.

Мы считаем, что комплексность подхода в рамках методологии форсайта, допускающей разнообразное сочетание методов как по их набору, так и по последовательности применения в зависимости от решаемых задач, а также предполагающей участие различных заинтересованных сторон, делает форсайт адекватным задачам изучения социальных объектов и гражданского общества, прежде всего — учету социальной и ценностной специфики для этих объектов.

Исследования по определению перспектив развития гражданского общества и некоммерческого сектора: возможности

Форсайт-проекты национального уровня выполняются в десятках развитых и развивающихся странах. В отчете, подготовленном на основе материалов The European Foresight Monitoring Network, были проанализированы 1400 форсайт-исследований, выполненных в различных странах мира в конце прошлого — начале этого века⁷. Форсайт-проекты различаются своими задачами, временными горизонтами, используемыми методами, областями применения и полученными результатами. Наибольшее количество форсайт-исследований относится к социальным и гуманитарным наукам (307 проектов). Количество проектов в прочих сферах приложения примерно одинаково: сельское хозяйство (195), информационные и коммуникационные системы (165), окружающая среда (164), энергетика (158) и здравоохранение (151). Основной объем проектов осуществляется в европейских странах, значительно меньше — в азиатских странах, в Южной и Северной Америке.

Действительно, с 2007 года в Евросоюзе активно проводятся исследования по выявлению ключевых вызовов и факторов, способных повлиять на развитие будущего, а также по прогнозированию вариантов возможного развития. Исследования финансировались Еврокомиссией при подготовке и реализации Седьмой рамочной программы научных исследований, технологического развития и демонстрационной деятельности ЕС (The Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities) при активном участии органов государственной власти и исследовательских институтов. Например, Дирекция по исследованиям и инновациям при Европейской Комиссии (European Commission's Directorate-General for Research and Innovation) профинансировала более 30 исследовательских проектов с 2007 по 2013 г. Европейские работы по прогнозированию будущего

⁷ Foresight in Europe and other Regions of the World. The EFMN Annual Report 2005–2006. 2007.

можно условно разделить на четыре основных группы: (1) изучение будущего развития глобализации в Европе и соседних странах; (2) состояние и основные тренды развития науки, технологий и инноваций; (3) развитие политической деятельности, направленной на решение проблем, ожидаемых в будущем; (4) переход к социально и экологически ответственной деятельности государств — членов Европейского союза⁸.

Среди огромного разнообразия зарубежных и отечественных социальных форсайт-исследований можно выделить только несколько проектов, направленных на прогнозирование будущего развития именно гражданского общества. В числе этих проектов: «Будущая роль гражданского общества» (The Future Role of Civil Society, 2012); «Северо-Восточная Азия 2050: Есть ли место для гражданского общества в свете последствий изменения климата?» (Is there a Role for Civil Society in Meeting the Climate Change Challenge?, 2009); «Делая хорошее общество. Будущее гражданского общества в Великобритании и Ирландии» (Making good society. Commission of Inquiry into the Future of Civil Society in the UK and Ireland, Carnegie UK Trust, 2007); «Социальный сектор и филантропия в 2030 году: четыре сценария» (The Social Sector and Philanthropy in 2030: Four Scenarios, 2012); «Сценарии развития гражданского общества в Бразилии в условиях переходного периода и неопределенности» (Scenarios for Civil Society. Imagining the future of civil society in Brazil, amid transition and uncertainty). В последние годы и в России были предприняты первые попытки исследования гражданского общества с использованием методологии форсайта⁹. Однако широкого распространения применительно к изучению социальных проблем и гражданского общества в России форсайт еще не получил.

Значительная часть исследований направлена на прогнозирование путей развития гражданского общества в отдельных странах и регионах. Исследователей интересуют основные вызовы и факторы, влияющие на образ будущего.

Основными целями исследований называются:

— прогнозирование влияния внешних социально-экономических и политических условий на деятельность гражданского общества и НКО;

— прогнозирование состояния условий развития гражданского общества;

— прогнозирование развития моделей взаимодействия гражданского общества, бизнеса, органов власти и международных организаций в новых условиях;

— возможности гражданского общества по защите наиболее уязвимых групп;

— определение того, как государственная политика может способствовать укреплению гражданского общества;

— повышение возможностей гражданского общества в формировании будущего развития страны;

— прогнозирование инновационного развития благотворительности и др.

Таким образом, форсайт-исследования в сфере гражданского общества в основном направлены на прогнозирование возможных сценариев развития этой сферы и условий ее развития в средне- или долгосрочной перспективе. Большинство представленных выше форсайт-исследований было реализовано методом построения сценариев примерно по следующей схеме:

— на первом этапе выявляются основные тренды в текущей ситуации и факторы (драйверы) изменений, влияющих на развитие объекта исследования. Чаще всего в анализ включаются изменения в политической, социальной, экономической, технологической, а также ценностной сферах. Выбор факторов проводится как на основе анализа доступной литературы и вторичных источников, так и на основе опросов экспертов;

— на втором этапе выделенные факторы ранжируются по важности их влияния на объект исследования, а также по уровню неопределенности данного фактора. Ранжирование основывается на экспертных оценках;

— на третьем этапе на основании выделенных выше факторов разрабатываются предварительные сценарии развития объекта исследования, в том числе среди них идентифицируются наиболее и наименее предпочтительные варианты;

— на четвертом — уточняются и конкретизируются возможные сценарии, формируются рекомендации и разрабатывается план по конкретным мероприятиям, необходимым для реализации наиболее желательного сценария.

Ниже обозначены основные факторы развития гражданского общества и роста его вклада в социальные изменения на основе анализа существующих форсайт-исследований.

— уровень доверия к правительствам, бизнесу, международным организациям;

— степень и типы вовлечения граждан в решение социальных проблем;

— влияние экологического ущерба и последствий изменения климата;

— возможности доступа к технологиям;

— децентрализация собственников масс-медиа;

— источники и модели финансирования некоммерческих организаций;

— глобальная, региональная и национальная стабильность;

⁸ European Union research in foresight. Directorate-General for Research and Innovation. Socio-economic sciences and humanities. European Union, 2014.

⁹ Задорин И.В., Мальцева Д.В., Петухов В.В. Российское общество — 2020: экспертный образ будущего. Аналитический отчет по итогам экспертного опроса. 2015. URL: http://www.zircon.ru/upload/iblock/0f6/ESPM-2015_Rossiyskoe_obshestvo-2020%20_ekspertniy_obraz_budushhego_ov2.2c.pdf; Мерсиянова И.В., Шашнов С.А. Дорожная карта развития гражданского общества в России. 2009. URL: <https://www.hse.ru/data/901/892/1240/Мерсиянова&Шашнов.ppt>; Никитина Т.А., Максименко Е.И. Гражданское общество и альтернативные формы социальной организации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2. С. 16–21; Сигалов К.Е. Гражданское общество и глобальные вызовы современности. Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 3–7.

— подходы к решению актуальных социальных проблем;

— ориентация общества на благотворительность и ряд других.

Среди проектов по изучению перспектив будущего развития гражданского общества есть проекты более узконаправленные, в результате которых формируются локальные сценарии, учитывающие специфические факторы. Есть проекты более универсального характера, использующие глобальные и достаточно очевидные факторы. Оба варианта имеют право на реализацию в зависимости от стоящих задач.

К первой группе можно отнести сценарии, разработанные в проектах «Северо-восточная Азия 2050», «Гражданское общество в Великобритании и Ирландии». Ко вторым, более универсальным исследованиям относятся проекты «Сценарии развития гражданского общества в Бразилии»; «Российское общество — 2020: экспертный образ будущего»; «Будущая роль гражданского общества», «Социальный сектор и филантропия в 2030 году: четыре сценария». Обозначенные национальные сценарии развития гражданского общества демонстрируют различия в значимости факторов в международном сравнении. Наиболее ярко эти различия проявляются в сценариях стран переходного периода, в данном случае Бразилии и развитых стран. Для таких стран ключевыми факторами развития гражданского общества является влияние государства как формирующего условия и инфраструктуру деятельности актора. Во втором случае для стран с более развитой демократией наибольшую значимость получают экологические факторы и международное взаимодействие. Именно их развитие, в восприятии экспертов, определяет перспективы гражданского общества, то, каким образом оно будет адаптироваться и использовать свои социальные функции в ответ на изменение внешних условий.

Применимость форсайт-исследований в сфере гражданского общества: возможные ограничения

Можно предложить две вероятные причины невысокого уровня представленности форсайт-проектов развития гражданского общества и некоммерческого сектора. Первая состоит в том, что подавляющее большинство форсайт-исследований, особенно в Европе и Латинской Америке, инициировано и финансируется государством. В европейской практике форсайт-исследования на протяжении более чем двух десятилетий являются одной из приоритетных государственных задач и встроены в институциональную структуру Европейского союза. Международные организации, находящиеся в Европе, также проводят собственные форсайт-исследования. Это, например, такие организации, как ОЭСР и Программа Futures, Международный институт прикладного системного анализа (МИПСА), и Программа форсайта по промышленному развитию (ЮНИДО). Каждая из этих организаций имеет свою собственную специализацию.

ОЭСР концентрирует внимание на вопросах, представляющих интерес для правительств стран-участниц, включая исследования по вопросам

миграции, инфраструктуры до 2030 года, а также управления рисками. МИПСА — на трех основных темах: окружающая среда и природные ресурсы, население и общество, а также энергии и технологии. ЮНИДО — на технологическом прогнозировании в программе, предназначенной для содействия переходу бывших государств восточного блока и развивающихся государств к рыночной экономике. Однако проблематика НКО все еще менее актуальна для государства, чем вопросы развития промышленности и новых технологий, здравоохранения, сельского хозяйства или экологии.

Основными потребителями результатов форсайт-проектов также являются органы власти (от 91% в Северо-Западной Европе и Южной Америке до 100% в Восточной Европе), значительно реже — исследовательские организации, коммерческие структуры, в Южной и Восточной Европе — еще и профессиональные ассоциации; а ориентация на некоммерческие организации присутствует в единичных случаях независимо от региона.

Как упоминалось в предыдущем разделе, форсайт-исследования необходимы для прогнозирования в условиях неопределенных перспектив развития и возможных результатов, при наличии значимых социально-экономических и экологических рисков на фоне динамичного научно-технологического развития и невозможности развития без согласованного действия большого числа ключевых игроков. Результатом форсайт-исследований являются рекомендации по набору возможных мер развития объекта. В современных условиях актуальность практического развития, например, технологических инноваций обладает, вероятно, большей значимостью для органов власти, чем развитие некоммерческого сектора.

Государственные приоритеты в проведении форсайт-исследований хорошо иллюстрирует распределение существующих проектов в зарубежной практике. Так, например, наибольшее количество проектов, по данным европейского мониторинга форсайт-проектов (European Foresight Monitoring Network), посвящено производству и технологическому развитию, и лишь в Северо-Западной Европе их число опережает проекты в области здравоохранения и социальной работы. В Южной Америке предпочтение отдано проектам в области сельского хозяйства, а также государственного управления, в том числе обороны, и образования.

В рамках Седьмой рамочной исследовательской программы основными приоритетами форсайт-проектов были: будущее глобализации в Европе и соседних странах; перспективы и тенденции развития Европейского исследовательского пространства (ERA), наука, технологии и инновации; моделирование, новые структуры учета и прогнозные политики; переход к ответственной социально-экологической европейской практике.

В Великобритании — стране, являющейся одним из пионеров европейского форсайта, — исследованиями будущего занимаются Правительственный офис по науке (Government Office for Science) и Министерство по делам бизнеса, инноваций и профессионального

образования (Department for Business, Innovation and Skills, BIS). Основными темами исследований являются старение населения, комплексное развитие отдельных городов и территорий, а также развитие производства и отдельных отраслей, социальные вызовы последних лет и ряд других. Подобное распределение приоритетов национальных форсайт-исследований демонстрирует относительную неприоритетность проблематики НКО и гражданского общества в качестве объектов исследований.

Второй причиной относительной непопулярности некоммерческого сектора в качестве объекта форсайт-исследований может быть специфика самого сектора. В силу своих характеристик сектор обеспечивает «связку» между гражданами и государством или бизнесом. НКО как обеспечивают участие граждан в процессах принятия решений, так и представляют интересы жителей в государственной повестке дня. В ходе дискуссий с участием различных стейкхолдеров, включая граждан, происходит подготовка результатов проекта, включая получение оценок будущего, подготовку сценариев, дорожных карт или рекомендаций в части дальнейших действий. НКО привлекаются как одна из

заинтересованных сторон при разработке прогнозов развития и стратегических документов практически любой сферы, а также как «инструмент». Вместе с тем непосредственное участие граждан является скорее исключением, чем правилом, в том числе по причине финансовых и организационных сложностей, привлечения широкого круга респондентов к участию в форсайт-проектах¹⁰.

Таким образом, благодаря гибкой методологии, позволяющей в зависимости от решаемых задач использовать широкий круг количественных, качественных и комплексных методов анализа с участием различных стейкхолдеров, экспертов и членов гражданских панелей, а также возможности сочетания этих методов (как по их набору, так и по последовательности применения), можно ожидать как качественного роста числа соответствующих форсайт-исследований, так и повышения практической значимости их результатов, в том числе все более активного их использования в различных стратегических документах.

¹⁰ Hanssen G.S., Johnstad T., Klausen J.E. Regional Foresight, Modes of Governance and Democracy // *European Planning Studies*. Vol. 17, No 12. 2009. P. 1733–1745.

Литература

1. Задорин И.В., Мальцева Д.В., Петухов В.В. Российское общество — 2020: экспертный образ будущего. Аналитический отчет по итогам экспертного опроса. 2015. URL: http://www.zircon.ru/upload/iblock/0f6/ESPM-2015_Rossiyskoe_obshestvo-2020%20_ekspertnyy_obraz_budushego_ov2.2c.pdf
2. Мерсиянова И.В., Шашнов С.А. Дорожная карта развития гражданского общества в России. 2009. URL: <https://www.hse.ru/data/901/892/1240/Мерсиянова&Шашнов.ppt>
3. Никитина Т.А., Максименко Е.И. Гражданское общество и альтернативные формы социальной организации // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2015. № 2. С. 16–21.
4. Поппер Р. Мониторинг исследований будущего // *Форсайт*. 2012. Т. 6. № 2. С. 56–75.
5. Сигалов К.Е. Гражданское общество и глобальные вызовы современности // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2016. № 4. С. 3–7.
6. Соколов А. В. Форсайт: взгляд в будущее // *Форсайт*. 2007. № 1. С. 8–15.
7. European Union research in foresight. Directorate-General for Research and Innovation. Socio-economic sciences and humanities. European Union, 2014.
8. Foresight in Europe and other Regions of the World. The EFMN Annual Report 2005–2006. 2007.
9. Gavigan J.P., Scapolo F., Keenan M., Miles I., Farhi F., Lecoq D., Capriati M., and Bartolomeo T. Eds. A Practical Guide to Regional Foresight in the United Kingdom. EC. 2001.
10. Giesecke S.; Crehan P., Elkins S. The European Foresight Monitoring Network // *Collection of EFMN Briefs — part 1*. EC. 2009.
11. Gokhberg L., Sokolov A. Technology foresight in Russia in historical evolutionary perspective // *Technological Forecasting and Social Change*. 2016 (в печати).
12. Hanssen G.S., Johnstad T., Klausen J.E. Regional Foresight, Modes of Governance and Democracy // *European Planning Studies*. Vol. 17. No. 12. 2009. P. 1733–1745.
13. Miles I. UK Foresight: Three Cycles on a Highway // *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, 2005. Vol. 2, No. 1. P. 1–34.
14. Simone D.S. Foresight and Philanthropy: A partnership for accelerating societal level well-being. Swinburne University. 2005.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ТРУДОУСТРОЙСТВА ВЫПУСКНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

*Шапкина Елена Анатольевна,
доцент кафедры государственного аудита
Высшей школы государственного аудита
Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук, доцент
9993753@mail.ru*

В статье проведен анализ и представлены результаты общественного мониторинга трудоустройства выпускников образовательных учреждений высшего профессионального образования, которые в течение трех и более лет после окончания вуза не смогли найти работу по специальности. Большое количество безработных молодых специалистов вызывает вопросы общественности в части соответствия спроса и предложений российской экономики. Число безработных выпускников является прямым показателем не только соответствия или, в данном случае, несоответствия системы высшего образования потребностям экономики, более того, показателем эффективности или неэффективности расходования бюджетных средств. Автор приходит к выводу, что такой показатель необходимо учитывать при разработке целевых программ экономического и регионального развития в качестве одного из критериев. Кроме того, данные о потребностях рынка труда в региональном разрезе необходимо принимать во внимание, когда Министерство образования и науки определяет количество и структуру бюджетных мест для образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Ключевые слова: общественный контроль; мониторинг; система образования; молодой специалист; эффективность; потребности экономики.

Public Monitoring of Employment of Graduates of Educational Institutions of Higher Professional Education

*Shapkina Elena A.,
Assistant Professor of the Department of State Audit
of the Higher School of State Audit
of the Lomonosov Moscow State University (MSU),
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor*

The Article demonstrates the analysis and results of social monitoring of higher education graduate employment. The matter concerns young people who didn't manage to find a job according to his profession during three and more years. Great number of jobless graduates provides social questions which concerns matching supply and demand of Russian economics. The number of jobless graduates is the direct index of not only matching, and in this case, of disparity of the educational system to the economical demand, and more, this is the index of effectiveness or ineffectiveness of budgetary spending. The Author concludes that this kind of index must be taken into account during state target program development for economics and regions as one of criteria. The information about needs of the labor market in the regional sign should be taken into account by the Ministry of education and science of Russia when determines the number and structure of budget places for educational institutions for higher education.

Key words: civic control; monitoring; educational system; young specialist; effectiveness; economical demand.

Проблема трудоустройства молодых специалистов является весьма актуальной. На протяжении ряда лет систематический мониторинг ситуации, связанной с проблемами трудоустройства выпускников российских образовательных учреждений, ведется Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по общественному контролю, общественной экспертизе и взаимодействию с общественными советами при участии Института Динамики и Всероссийской общественной инициативы «Трудсовет». Целью проводимой работы является разработка мер адаптации современного образования к потребностям рынка труда, во взаимодействии с органами власти, работодателями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования.

Общественный мониторинг — одна из форм общественного контроля, установленная Федеральным

законом № 212 от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля Российской Федерации»¹. Он состоит в постоянном и систематическом или временном наблюдении за организациями, осуществляющими публичные полномочия. В то же время обеспечение доступа к информации о деятельности органов государственной и местной власти является обязательным, за исключением сведений, составляющих государственную и коммерческую тайну [1, с. 3]. Кроме того, публичные полномочия осуществляют как органы государственной власти, так и государственные органы. И тот и другой термины отражены в российском правовом поле [2, с. 23]. Таким образом, следует считать неотъемлемой частью развития институтов государства

¹ ФЗ № 212 от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. Федеральный выпуск. 2014. 23 июля. № 6435 (163).

и общества функцию предоставления открытой информации всеми государственными институтами.

Согласно данным проводимого общественного мониторинга (с учетом информации Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и Федеральной службы Росстата) на сегодняшний день в стране насчитывается более 1,5 млн молодых дипломированных специалистов, не сумевших трудоустроиться по специальности в течение трех лет и более с момента окончания вуза.

Существует целый ряд факторов сложившейся ситуации, социальные, психологические факторы и многие другие, в результате анализа которых сложился вывод. Основная проблема кроется в несоответствии современной системы образования потребностям рынка труда.

Результаты мониторинга показали, что одной из причин сложившейся ситуации является дисбаланс предложения и спроса специалистов на рынке труда, параметры которого имеют существенные региональные особенности (см. Табл. 1).

Наибольшая потребность в специалистах наблюдается в Центральном федеральном округе, в котором объявлено 28,9% всех вакансий по стране. 17,5% вакансий приходится на Приволжский федеральный округ; 15,7% предлагает Сибирский федеральный округ, в то время как в Северо-Западном округе представлено 10,3% вакансий Российской Федерации. Наименьшая потребность в специалистах существует в Северо-Кавказском федеральном округе — 2,5%; в Уральском федеральном округе — 7,8%; в Южном федеральном округе — 8,9%.

В то же время, по данным проведенного общественного мониторинга, спрос на трудоустройство в Северо-Кавказском федеральном округе превышает предложение на 8%; в Южном федеральном округе — на 3,4%; в Сибирском федеральном округе — на 2,8%. В Приволжском федеральном округе наблюдается соответствие спроса и предложения. А в Центральном и Дальневосточном федеральных округах, наоборот, есть нехватка дипломированных специалистов.

Детальный анализ спроса и предложения профессий также показал, что безработица среди выпускников российских вузов носит структурный характер, поскольку структура вакансий и «профиль» невостребованных дипломированных специалистов существенным образом различаются (см. Таблицу 2, данные 2016 г.).

Таблица 1. Баланс спроса и предложения в федеральных округах Российской Федерации

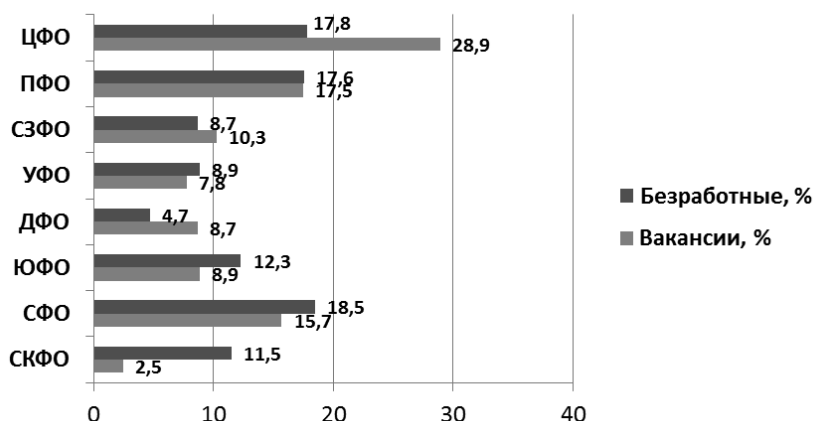
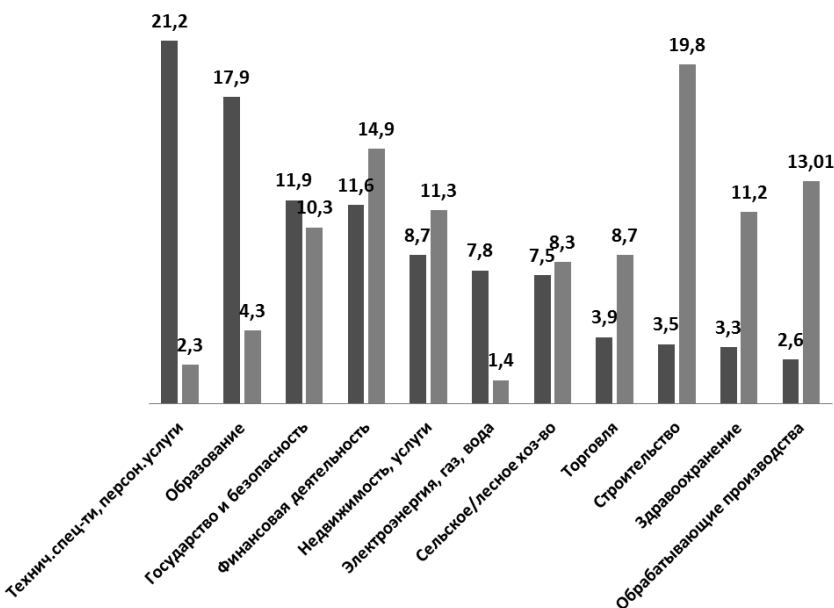


Таблица 2. Дисбаланс предложения и спроса специалистов на рынке труда

- Невостребованные специалисты (по данным обращений в Трудсовет, % к числу обратившихся)
- Вакансии (по данным Минтруда России, % к общему числу вакансий)



Как следует из информации Минтруда России, 19,8% от общих потребностей экономики России составляют строительные специальности; 14,9% — финансовая деятельность, 13,0% — обрабатывающие производства, 11,3% — сфера услуг, в том числе в области недвижимости, 11,2% — здравоохранение, 10,3% — государственное управление и безопасность, 8,7% — торговля, 4,3% — сфера образования.

В то же время наибольшая потребность в трудоустройстве выявлена среди молодых специалистов технических специальностей — 21,2% от числа обратившихся, 17,9% — сферы образования, 11,9% — сферы государственного управления и безопасности, 11,6% — финансовой сферы; 7,9% обратившихся специалистов не могут трудоустроиться, имея

образование в сфере производства и распределения электроэнергии, газа, воды.

Современные характеристики и правовые подходы к пониманию региональной государственной власти позволяют рассматривать отдельные данные в региональном разрезе [3, с. 18]. Сравнение потребностей регионов в профессиях со структурой «невостребованных дипломов» показывает, что наиболее острый дисбаланс наблюдается в сферах технических специальностей, строительства, образования, обрабатывающих производств, здравоохранения, производства и распределения электроэнергии, газа, воды и торговли. Максимальный показатель спроса представлен техническими специальностями и профессиями в сфере образования. Максимальный показатель потребности экономики — в сфере строительства и обрабатывающих производств.

Предложения и потребности в таких сферах, как государственное управление и безопасность, финансовая деятельность, недвижимость и услуги населению, сельское и лесное хозяйство, торговля, несмотря на средний показатель разрыва по стране в целом, имеют существенные различия в региональном разрезе. Дисбаланс наблюдается и в других отраслях и сферах деятельности.

Результаты проведенного мониторинга также возможно рассматривать как составляющую национальной технологической инициативы [4, с. 47].

В 2016 г., по данным Министерства образования и науки Российской Федерации, расходы консолидированного бюджета России на высшее образование составили 514,64 млрд рублей [5]. Согласно имеющейся статистике, приблизительно каждый третий дипломированный специалист не может трудоустроиться

по полученной специальности. Таким образом, возникает вопрос об эффективности расходования бюджетных средств (и не только бюджетных, учитывая существование системы платного обучения). Число безработных выпускников является прямым показателем не только соответствия или, в данном случае, несоответствия системы высшего образования потребностям экономики, но и показателем эффективности или неэффективности расходования бюджетных средств.

Таким образом, результаты анализа показывают необходимость более точной «настройки» структуры специальностей, по которым ведется подготовка в системе высшего образования, реальным потребностям рынка труда. Эти данные целесообразно учитывать, в частности, при разработке предложений по формированию бюджетных мест в образовательных учреждениях высшего профессионального образования с учетом перспективных потребностей экономики в целом, а также регионов и отдельных хозяйствующих субъектов.

Проведенный мониторинг выявил и еще одну проблему. Отдельно проводится работа по совершенствованию системы высшего образования. Отдельно — по снижению уровня безработицы. Еще одно направление — создание центров трудоустройства при образовательных учреждениях и системы профессиональной ориентации. Формально — все элементы существуют. Вместе с тем проблема комплексная, каждый из субъектов занимается своим направлением, а в целом механизм не работает. Требуется координация и объединение усилий. Одной из первоочередных мер может стать создание специализированной межведомственной комиссии по исследуемой проблематике.

Литература

1. Гриб В.В. Формы обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной и местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 3–12.
2. Кириенко Г.С. К вопросу об эволюции понимания сущности и значения термина «государственные органы»: конституционно-правовое исследование // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 22–27.
3. Плешенков С.В. Контекстуальный анализ содержания понятия «региональная государственная власть» // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 18–21.
4. Дидикин А.Б. Участие институтов гражданского общества в реализации национальной технологической инициативы // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 44–47.
5. Информация о расходах федерального бюджета на образование и науку // URL: минобрнауки.рф/проекты/расходы-образование