

# 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»

## № 2 / 2016

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

### Председатель редакционного совета

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

### Главный редактор

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

### Заместитель главного редактора

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

### Члены редакционного совета

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

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

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

**Галас Марина Леонидовна**, д.и.н., профессор, главный научный сотрудник Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

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

**Дискин Иосиф Евгеньевич**, д.э.н., профессор, 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 Реюньона (Франция)

**Мерсиянова Ирина Владимировна**, к.с.н., доцент, директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Нижник Надежда Степановна**, д.ю.н., профессор, профессор кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России

**Панарин Андрей Александрович**, к.э.н., Президент Некоммерческого партнерства «Образовательный консорциум «Среднерусский университет»

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

**Попова Екатерина Владимировна**, к.ю.н. (кафедра гражданского общества МГИМО — Университета)

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

**Сафонов Александр Александрович**, д.ю.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**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 Циньхуа (Китай)

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

**Шаблинский Илья Георгиевич**, д.ю.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Шульга Руслан Юрьевич**, к.ю.н. (кафедра гражданского общества МГИМО — Университета)

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

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
тел./факс: (495) 953-91-08, e-mail: ator@lawinfo.ru

### Подписной индекс:

«Почта России» — 10866; «Объединенный каталог» — 85492 (на полг.).  
Также можно подписаться на [www.gazety.ru](http://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: 10.05.2016.

Номер вышел в свет: 09.06.2016.

## Правовые аспекты гражданского общества

**Медушевский А.Н.** Конституционные комиссии в СССР: структура, состав, механизмы деятельности (2 часть)..... 3

**Сопова А.П.** Концепция свободы печати в русской либеральной правовой мысли конца XIX — начала XX веков ..... 10

**Япрынец И.М.** Правотворческая инициатива граждан как форма общественного контроля в Российской Федерации..... 15

## Сравнительные исследования гражданского общества

**Гуляков А.Д.** Гражданское согласие как фактор формирования федерализма (на примере первопоселенческих государств).... 19

**Саломатин А.Ю., Наквакина Е.В.** Правосудие для народа (нижние звенья судебной системы стран мира в сравнительном изложении) ..... 26

**Антропов Р.В., Антропова Н.А.** Средства массовой информации в структуре гражданского общества Германии: особенности правового регулирования деятельности печатной прессы ..... 32

**Шапкина Е.А.** Анализ Европейской социальной модели и аспектов партнерства институтов государства и общества в Евросоюзе ..... 36

## Проблемы теории гражданского общества

**Гарашко А.Ю., Степанюк В.И.** Диалектика противоречий государства, гражданского общества, личности ..... 40

**Меньшикова Н.С.** Религиозные организации как значимый институт гражданского общества..... 44

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

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

# CIVIL SOCIETY IN RUSSIA AND ABROAD

Published quarterly since 2011. Reg. III № ФС77-38716 of 22.01.2010. Founder: Publishing Group "JURIST"

## № 2 / 2016

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

### Chairman of the Editorial Board

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

### Editor in Chief

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

### Deputy Editor in Chief

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

### Members of the Editorial Board

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

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

**Bradley Joseph**, doctor of history, professor of history of the University of Tulsa (Oklahoma, USA)

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

**Demichev Aleksey Andreevich**, professor of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, doctor of juridical sciences, professor

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

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

**Todd Lefko**, doctor of history, professor at the University of Minnesota, politician, businessman (USA)

**Malakhov Valerij Petrovich**, head of the Chair of Theory of State and Law of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, doctor of juridical sciences, professor

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

**Mezenev Mathieu**, Deputy Dean of the faculty of «Law and Economics» State University of Reunion, doctor of law, professor (France)

**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 Anglia, honorary guest Professor at HSE and the University of Tsinghua (China)

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

**Shablinskij Il'ya Georgievich**, professor of the National Research University "Higher School of Economics", doctor of juridical sciences, professor

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

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

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

### Editorial Office Address:

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

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

### Subscription:

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

### Printed by LLC "National Polygraphic Group"

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031

Tel.: (4842) 70-03-37

Size: 60x90/8. Printer's sheet — 6. Offset printing.

Circulation: 1000 copies. Free market price. ISSN 2221-3287

Passed for printing: 10.05.2016.

issue was published: 09.06.2016.

### Legal Aspects of Civil Society

**Medushevskiy A.N.** Constitutional Commissions in USSR: Structure, Composition, Activity Mechanisms (Part 2)..... 3

**Sopova A.P.** Conception of Freedom of Speech in the Russian Liberal Legal Thought of the End of XIX – Beginning of XX Century..... 10

**Yapryntsev I.M.** Legal Work Initiative of Citizens as a Form of Social Control in the Russian Federation ..... 15

### Comparative Researches of Civil Society

**Gulyakov A.D.** Civil Agreement as a Factor of Forming Federalism (as Exemplified by First Settlement States) ..... 19

**Salomatin A.Yu., Nakvakina E.V.** Justice for the People (Lower Tiers of the Judicial System of the Countries in the World in Comparative Rendering)..... 26

**Antropov R.V., Antropova N.A.** Mass Media in the Structure of Civil Society of Germany: Features of Legal Regulation of Printed Press Activity..... 32

**Shapkina E.A.** Analysis of the European Social Model and Aspects of Partnership of State and Society Institutes in the European Union ..... 36

### Problems of Theory of Civil Society

**Garashko A.Yu., Stepanyuk V.I.** Dialectics of Inconsistencies of the State, Civil Society, Person ..... 40

**Menshikova N.S.** Religious Organizations as a Significant Institute of Civil Society..... 44

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

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

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ КОМИССИИ В СССР: СТРУКТУРА, СОСТАВ, МЕХАНИЗМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (2 ЧАСТЬ)\*

*Медушевский Андрей Николаевич,  
профессор Высшей школы экономики  
amedushevsky@mail.ru*

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

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

## Constitutional Commissions in USSR: Structure, Composition, Activity Mechanisms (Part 2)

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

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

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

**(Окончание. Первая часть данной статьи была опубликована в журнале «Гражданское общество в России и за рубежом». 2016. № 1)**

**Четвертая Конституционная комиссия (1964)** периода «оттепели» отразила стремление к ревитализации номинального права путем возвращения к аутентичному смыслу революционного мифа. Ее основополагающим принципом стала попытка конституционализации коммунистической утопии — возвращение к так называемым «ленинским нормам», будто бы нарушенным Сталиным, а экспертная составляющая подменена бюрократической (что окончилось провалом данной конституционной инициативы). Идея зафиксировать коммунизм в конституционном праве впервые была выдвинута Н.С. Хрущевым по итогам победы над сталинистами на XXI съезде КПСС<sup>1</sup>, получила развитие на XXII Съезде<sup>2</sup> и стала предметом практического обсуждения Верховного Совета шестого созыва<sup>3</sup>. По предложению Ф.Р. Козлова ВС СССР принял

25 апреля 1962 г. Постановление «О выработке проекта новой Конституции СССР». Этим постановлением была образована парадная «Конституционная комиссия под председательством т. Хрущева» в составе 97 человек, включавших высшую партийно-советскую номенклатуру, руководителей различных «творческих союзов» и передовиков<sup>4</sup>. В отличие от предшествующих советских конституантов, состав данной комиссии был, во-первых, необыкновенно расширен (что исключало практическую работу в столь широком составе), во-вторых, отражал демонстрационный характер данной инициативы (включал не только представителей партийной и советской номенклатуры, но и советской «общественности» (деятели науки, писатели и передовики производства), в-третьих, исключал содержательное обсуждение (в составе Комиссии практически не было серьезных юристов)<sup>5</sup>.

Затем на заседании был рассмотрен вопрос о создании подкомиссий Конституционной комиссии, коих было образовано 9<sup>6</sup>. Были созданы подкомиссии: 1) по общеполитическим и теоретическим вопросам Конституции (председатель Хрущев Н.С.); 2) по вопросам общественного и государственного устройства (Козлов Ф.Р.); 3) по вопросам государственного

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

<sup>1</sup> Резолюция XXI съезда КПСС по докладу тов. Н.С. Хрущева. М., 1959. С. 43.

<sup>2</sup> Хрущев Н.С. Отчет ЦК КПСС XXII съезду партии 17 октября 1961 г. М., 1961. С. 128.

<sup>3</sup> Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (первая сессия). Стенографический отчет. М., 1962. С. 130–132.

<sup>4</sup> Там же. С. 130–147.

<sup>5</sup> Список членов Конституционной комиссии под председательством Н. Хрущева // Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. 7523. Оп. 131. Д. 5 (Предварительные материалы 1962 г.). Л. 8–16.

<sup>6</sup> См.: Правда. 1962. 16 июня.

управления, деятельности Советов и общественных организаций (Брежнев Л.И.); 4) по экономическим вопросам и управлению народным хозяйством (Косыгин А.Н.); 6) по вопросам науки и культуры, народного образования и здравоохранения (Суслов М.А.); 7) по вопросам внешней политики и международных отношений (Куусинен О.В.); 8) по вопросам народного контроля и социалистического правопорядка (Шверник Н.М.); 9) редакционная подкомиссия (Ильичев Л.Ф.)<sup>7</sup>. Позднее, в связи со смертью двух председателей, были внесены изменения: Ф. Козлова сменил Н.В. Подгорный, Куусинена — Б.Н. Пономарев<sup>8</sup>. Отметим, что в отличие от предшествующих Конституционных комиссий (1924 и 1936 гг.) в состав подкомиссий практически не входили профессиональные юристы, что позволяет считать их декоративными, а не экспертными институтами<sup>9</sup>. Так, в состав подкомиссии по общеполитическим и теоретическим вопросам под председательством Хрущева входили исключительно партийные функционеры: Л.И. Брежнев, Г.И. Воронов, А.П. Кириленко, Ф.Р. Козлов, А.Н. Косыгин, О.В. Куусинен, А.И. Микоян, Н.В. Подгорный, Д.С. Полянский, М.А. Суслов, Н.М. Шверник. А в редакционную подкомиссию под руководством реакционера Л.Ф. Ильичева входили проверенные партийные «интеллектуалы»: А.И. Аджубей (главный редактор газеты «Известия», член правления Союза журналистов СССР), А.А. Арзуманян (академик, академик-секретарь отделения экономики АН СССР), А.И. Денисов (профессор, завкафедрой юридического факультета МГУ), П.С. Ромашкин (член-корреспондент АН СССР, старший научный сотрудник ИПП РАН, вскоре — его директор), П.А. Сатюков (главный редактор газеты «Правда», председатель правления Союза журналистов СССР), В.П. Степанов (главный редактор журнала «Коммунист»), П.Н. Федосеев (вице-президент АН СССР).

Предполагалось вопрос о разработке новой Конституции СССР решить очень быстро — «внести проект на рассмотрение очередной, седьмой сессии Верховного Совета СССР от имени ЦК КПСС»<sup>10</sup>. Был разработан четкий план принятия Конституции, которая, по одобрении ее ВС СССР, должна была быть вынесена непосредственно на всенародное голосование (референдум)<sup>11</sup> либо быть первоначально направлена на согласование в Президиуму ВС

союзных республик<sup>12</sup>. Был подготовлен даже «Проект Постановления ВС СССР о Конституции СССР» (от 14 ноября 1961 г.)<sup>13</sup>. Однако разработка проекта затягивалась.

Механизм работы над Конституцией 1964 г. раскрывается благодаря отлично документированной деятельности центральной подкомиссии Брежнева, который являлся в тот период Председателем Президиума ВС СССР. Подкомиссия, в состав которой вошли исключительно партийные чиновники (Н. Байрамов, М.П. Георгадзе, А.А. Епишев, В.М. Кавун, И.С. Кодица, К.Т. Мазуров, А.А. Мюрисеп, С.П. Павлов, Д.С. Полянский, Д. Расулов, В.А. Смирнов, А.Ю. Снечук, В.Н. Титов) была образована «по вопросам государственного управления, деятельности Советов и общественных организаций» и действовала на базе аппарата Президиума ВС СССР с привлечением научных работников и ведомств. За период 1961–1964 гг. подкомиссией было подготовлено 12 вариантов соответствующего раздела Конституции, отражающих порядок обсуждения и принятия решений<sup>14</sup>.

Реальная работа велась, однако, не в подкомиссии, а на аппаратно-экспертном уровне. Для «подготовки необходимых справочных материалов по конституционным вопросам и разработки нового текста Конституции» было создано три рабочих группы: 1) группа в составе работников аппарата Президиума ВС СССР, на которую предполагалось «возложить всю практическую работу по подготовке нового текста Конституции СССР и необходимых справочных материалов, а также направление, координацию деятельности всех лиц, которые будут привлечены для подготовки проекта» (в ее состав вошли исключительно чиновники); 2) группа по общим вопросам проекта Конституции СССР в составе руководящих и практических работников центральных ведомств и наиболее квалифицированных научных работников, на которую возлагалась «работа по подготовке предложений по новому тексту Конституции СССР, в особенности по вопросам государственного и общественного устройства и конструкции органов государственной власти, а также по всем другим принципиальным положениям проекта Основного Закона» (в ее состав входили как чиновники, так и представители официальной правовой науки); 3) консультативная группа «для консультации по специальным вопросам отдельных отраслей советского права, которые будут возникать в процессе подготовки нового текста Конституции СССР» (в ее состав допускалось привлечение «отдельных крупных специалистов в области экономических, исторических и философских наук»)<sup>15</sup>.

СССР» (от 14 ноября 1961 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 42.

<sup>12</sup> ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 36–37.

<sup>13</sup> Там же. Л. 43–45.

<sup>14</sup> Справка А. Лукьянова по подготовке материалов по проекту новой Конституции (июнь 1962 — июнь 1964) от 8 августа 1964 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 28. Л. 86–107.

<sup>15</sup> Записка на имя тов. Брежнева Л.И. с предложениями о создании рабочей группы по подготовке проекта Конституции

<sup>7</sup> Предварительные материалы к Конституции СССР (1961–1963) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131 (Верховный Совет СССР. Президиум). Д. 8. Л. 2.

<sup>8</sup> Список членов Конституционной комиссии, образованной Постановлением Верховного Совета СССР от 25 апреля 1962 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 5. Л. 8–16. См. также: Д. 51. Л. 1–13.

<sup>9</sup> Состав подкомиссий см.: ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 5. Предварительные материалы 1962 г. Л. 17–26.

<sup>10</sup> Предложения Отдела по вопросам работы Советов (П. Туманов) на имя тов. Георгадзе М.П. о порядке разработки и принятия новой Конституции СССР (18 ноября 1961 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 47.

<sup>11</sup> Записка Юридического отдела (Ф. Калинычев) «К вопросу о разработке и принятии нового текста Конституции

Обращение к теоретическим вопросам предполагало подключение ведущих идеологических центров, которое практиковалось как для оценки подготовленных материалов, так и разделения ответственности за их идейную «чистоту». Центрами, готовившими предложения, были ИГП АН СССР, юридический факультет МГУ, Всесоюзный институт юридических наук, ВЮЗИ, Высшая школа КГБ, Высшая школа охраны общественного порядка РСФСР, Военно-политическая академия имени В.И. Ленина, представленные прежде всего их руководителями<sup>16</sup>. Эти учреждения, включая ВПШ при ЦК КПСС, давали заключения несколько раз<sup>17</sup>. Была подготовлена сводная «Справка о предложениях, поступивших от научных учреждений и ведомств в связи с подготовкой проекта новой Конституции по вопросам государственного управления, деятельности Советов и общественных организаций» (январь 1964), а все предложения «сгруппированы применительно к подразделам материалов, ранее рассылавшихся членам подкомиссии»<sup>18</sup>. В качестве своеобразного источника информации фигурировала «практика нашего народа» в деятельности Советов на местах. Для ее изучения была организована специальная стажировка разработчиков в Академии наук Молдавской ССР<sup>19</sup>, однако подготовленные сырые «материалы» были, искренне или не без лукавства, восприняты местными властями как готовый проект Конституции, в связи с чем «им были даны соответствующие разъяснения»<sup>20</sup>.

Координация всей деятельности подкомиссии возлагалась на особую рабочую группу Президиума ВС СССР во главе с начальником его секретариата — К.У. Черненко, на которую была возложена задача «разработать задания каждому отделу и звену аппарата, конкретно определить, какие материалы и в какие сроки должен подготовить тот или иной отдел или часть аппарата»<sup>21</sup>. Основным методом ее деятельности служил регулярный мониторинг дискуссий (в форме совещаний) и рассылка циркулярных писем, адресованных членам подкомиссии Брежнева,

а также формируемым внутри нее группам экспертов<sup>22</sup>. Порядок распределения содержательных вопросов внутри рабочей группы выглядел следующим образом: «1. ВС, его Президиум и государственное управление (Черненко К.У., Калинычев Ф.И., Ракушин В.А., Николаева Н.А.); 2. Советы и общественные организации (Мандельштам Л.И., Лукьянов А.И.); 3. Постоянные комиссии (Смирнов А.И., Бабухин И.А.); 4. Избирательная система и депутат (Кулик Р.И., Григорьев В.К.); 5. Местные Советы (Туманов П.В., Козлов А.А., Степанов А.Г., Кондрашов П.Д.); 6. Вопросы формирования, утверждения и исполнения государственного народнохозяйственного плана и государственного бюджета (Левицкий А.М., Фиников С.Г.); 7. Вопросы внешних связей и международных связей ВС СССР (Высотин В.Г., Евгеньев В.В.)»<sup>23</sup>. Для унификации текстов была образована редакционная группа в составе Черненко К.У., зав. юридическим отделом секретариата — Калинычева Ф.И. и его заместителя Мандельштама Л.И.<sup>24</sup> Среди «ученых-юристов», активно привлекавшихся к разработке проекта, в документах фигурируют: Ромашкин П.С. (директор ИГП АН СССР), доктор юридических наук Фарберов Н.П., кандидаты юридических наук — Коток В.Ф., Шебанов А.Ф., Гайдуков Д.А., Салищева Н.Г., Лазарев Б.М. Некоторые из них, наряду с сотрудниками аппарата (Лукьянов, Ракушин, Калинычев, Кулик) были направлены в санаторий «Снегири», где 11–13 апреля 1963 г. под председательством Черненко разработали согласованную версию материалов подкомиссии<sup>25</sup>. 8 июня 1964 г. в Кремле под председательством Брежнева состоялось заседание подкомиссии с подведением итогов этой работы<sup>26</sup>. Ее позиция имела выраженный консервативный характер: «Мы исходим из того, что нынешняя конституция (1936 г.) не обязательно должна меняться на 100 процентов, к этому нет никаких оснований»<sup>27</sup>. 10 июня 1964 г. проект, выработанный подкомиссией,

туции СССР и необходимых справочных материалов // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 61–65.

<sup>16</sup> Справка о совещании у т. Георгадзе по поводу представленных научными учреждениями материалов (15 августа 1962 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 10 Л. 60–61.

<sup>17</sup> Тексты проектов изменений к 5-му варианту материалов представили: ВЮЗИ, Всесоюзный институт юридических наук, Высшая политическая Академия, юрфак МГУ, ВПШ при ЦК КПСС, Высшая школа КГБ, Высшая школа МВД // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 16. Л. 1–50.

<sup>18</sup> ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 17. Л. 94–172.

<sup>19</sup> Записка, направленная т. Черненко, «О поездке в Молдавскую ССР по конституционным вопросам» // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 12. Л. 228–229.

<sup>20</sup> Записка о поездке в Молдавскую ССР по конституционным вопросам // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 43. Л. 11.

<sup>21</sup> Записка (копия) Отдела по вопросам работы Советов (П. Туманов) на имя тов. Брежнева Л.И. по подготовке отдельных вопросов, связанных с разработкой Конституции СССР (4 января 1962 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 74–75.

<sup>22</sup> Копия сопроводительного письма К. Черненко членам Конституционной комиссии и составу подкомиссии по вопросам государственного управления, деятельности советов и общественных организаций // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 241–242.

<sup>23</sup> Распределение вопросов в рабочей группе по подготовке Конституции. Раздел: государственное управление, деятельность советов и общественных организаций // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 8. Предварительные материалы к Конституции СССР (1961–1963). Л. 1.

<sup>24</sup> Предложения на имя тов. Черненко К.У. о порядке подготовки материалов по конституционным вопросам» от 28 июля 1961 г. (Записка за подписью Л. Мандельштама) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 9.

<sup>25</sup> Замечания ученых юристов (Н. Фарберов, Ф. Калинычев, А. Шебанов, В. Коток, Д. Гайдуков) к материалам к проекту новой Конституции СССР во время их работы в «Снигирях» (апрель 1963 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 20. Л. 1–228.

<sup>26</sup> Копия окончательного текста проекта раздела к докладной записке, подписанной членами подкомиссии (8 июня 1964 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 26. Л. 99–209.

<sup>27</sup> Стенограмма заседания (8 июня 1964 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 26. Л. 80.

и докладная записка к нему были направлены председателю Конституционной комиссии<sup>28</sup>.

Общая «система» новой Конституции была обсуждена еще в 1962 г.<sup>29</sup> Но только к июню 1964 г. проекты частей Конституции, разработанные подкомиссиями, были направлены председателю Конституционной комиссии, а их обсуждение состоялось 16 июля 1964 г.<sup>30</sup> «Заседание Конституционной комиссии, на котором будут заслушаны доклады председателей подкомиссий», было намечено провести «в июле 1964 года, после окончания работы Сессии ВС СССР»<sup>31</sup>. Для этого материалы всех подкомиссий и отчеты об их работе были направлены Хрущеву<sup>32</sup>. Членам Конституционной комиссии было разослано письмо следующего содержания: «Сообщаем Вам, что завтра, 16 июля 1964 г., в 11 часов утра в здании Совета Министров СССР в Овальном зале (на 2-м этаже) состоится заседание Конституционной комиссии. Общий отдел ЦК КПСС»<sup>33</sup>. По итогам сведения материалов всех подкомиссий окончательный проект Конституции «строящегося коммунизма» был готов в августе-сентябре 1964 г. Однако дальнейшее его обсуждение было остановлено свержением Хрущева Октябрьским пленумом ЦК КПСС 1964 г. и приходом к власти Брежнева, отложившего вопрос о Конституции в долгий ящик.

**Пятая Конституционная комиссия (1977)**, собственно, не была новым учреждением. Дело в том, что Конституционная комиссия, созданная ВС СССР еще 25 апреля 1962 г., формально не прекратила своего существования, а после свержения Хрущева ее главой (в декабре того же года) автоматически стал Брежнев. Главная особенность принятия Конституции 1977 г. — длительность ее подготовки, нетипичная для номинального советского конституционализма. Если все предшествующие советские Конституции принимались вскоре после создания Конституционной комиссии, то последняя — разрабатывалась в течение 15 лет (1962–1977 гг.).

Реконструируется три этапа работы над Конституцией — 1969, 1972–1973 и 1977 гг. Новый проект (подготовкой которого руководил А.Н. Яковлев) был готов к 1969 г. Всплеск конституционной активности в этом году нашел отражение в ряде проектов новой Конституции, последовательно появлявшихся

в марте<sup>34</sup>, апреле<sup>35</sup>, мае<sup>36</sup> и июне<sup>37</sup> 1969 г. Можно предположить, что эта лихорадочная деятельность была связана с попыткой найти приемлемую альтернативу идеям «социализма с человеческим лицом», выдвинутым в ходе Пражской весны 1968 г. Уже на этом этапе задача разработки «новой» Конституции постепенно уступает место корректировке старой — сталинской Конституции 1936 г. Не случайно итоговый проект носил название «Текст действующей Конституции СССР с предлагаемыми изменениями и дополнениями»<sup>38</sup>. Однако Политбюро на этом этапе решило воздержаться от изменения «сталинской» Конституции: выяснилась принципиальная невозможность согласовать «общенародное государство» с советской системой безальтернативных выборов и номинальным характером прав. Следующий всплеск данной активности относится к началу 1970-х гг. Предполагалось, по-видимому, принять новую Конституцию к символическому юбилею — 50-летию образования СССР (1974 г.)<sup>39</sup>. Однако и данный проект был отвергнут сторонниками действующей Конституции прежде всего из-за трудностей в согласовании положений о советах и партии и опасения консерваторов конституционно закрепить роль последней. Фактически работа над Конституцией полностью остановилась к 1975 г.

Обращение к составу Конституционной комиссии показывает динамику конституционных работ рассматриваемого периода. Формально этот состав не изменялся со времени образования Комиссии на сессии ВС СССР шестого созыва (1962 г.) до 1977 г., фактически — претерпел существенные изменения. «Из 96 членов Конституционной комиссии, — констатировал автор записки 1975 г., — в настоящее время 35 не являются депутатами ВС СССР либо умерли. У 8-ми членов Комиссии существенно изменилось должностное положение. В то же время в состав Комиссии не входит ряд государственных и общественных деятелей, занимающих должности, ранее представленные в Комиссии». Девять подкомиссий, представивших предложения по соответствующим разделам на заседании Конституционной комиссии в 1964 г., «с тех пор фактически прекратили свою работу»<sup>40</sup>.

<sup>28</sup> ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 28. Л. 103.

<sup>29</sup> См.: Заседание Конституционной комиссии, состоявшейся в Кремле 15 июня 1962 г. // Правда. 1962. 16 июня.

<sup>30</sup> Извещение о заседании Конституционной комиссии 16 июля 1964 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 28. Л. 108.

<sup>31</sup> Копия сопроводительного письма Н.С. Хрущева членам Конституционной комиссии (27 июня 1964 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 27. Л. 119.

<sup>32</sup> ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 27.

<sup>33</sup> См.: Извещение о заседании Конституционной комиссии 16 июля 1964 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 28. Л. 108.

<sup>34</sup> Вариант проекта новой Конституции СССР от 28 марта 1969 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 29. Л. 4–34.

<sup>35</sup> Варианты проекта новой Конституции СССР от 4 апреля и от 12 апреля 1969 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 29. Л. 35–80 и Л. 81–169.

<sup>36</sup> Вариант проекта новой конституции СССР от мая месяца 1969 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 29. Л. 170–213 и Д. 30. Л. 1–43.

<sup>37</sup> Вариант проекта новой конституции от июня месяца 1969 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 30. Л. 44–133.

<sup>38</sup> Сравнительные тексты действующей Конституции СССР и предложенные к ним изменения и дополнения (5 июня 1969 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 31. Л. 1–210; Д. 30. Л. 170–213.

<sup>39</sup> Справка «К вопросу о подготовке новой Конституции СССР» (1974 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 37. Л. 78–79.

<sup>40</sup> Справка «К вопросу о подготовке нового текста Конституции СССР» (июль 1975 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 39. Л. 40–67.

Параллельно с парадной Комиссией, на которую в принципе возлагались церемониальные функции, реальная деятельность по подготовке текстов проектов, как и ранее, возлагалась на *рабочие группы, формируемые аппаратом*. Их состав и методы работы раскрывает установки и механизм деятельности Комиссии. В 1969 г. группа, включавшая ряд разработчиков проекта 1964 г., видела свою задачу в быстрой систематизации имеющихся материалов: «Сейчас, — полагал руководитель группы Калинычев, — уже процентов на 80–90 ясность сложилась относительно того, что нужно делать. Теперь надо уложить все это на бумагу». Он предлагал взяться «за работу» и использовать метод «ножниц и клея»: «Мы по ходу договорились, что тт. Лукьянов, Кулик, Кузьмин, Митькин практически с сегодняшнего дня сядут, возьмут ножницы, клей, чернила и начнут резать статьи, вносить исправления и дополнения, по которым есть уже ясность... Главная задача состоит не в спорах, это я хотел бы особо подчеркнуть, а в том, чтобы мы давали главу за главой. Вопросы, которые будут возникать, мы будем, насколько сил хватит, сами обсуждать и решать, а если не хватит сил, пойдем к т. Георгадзе, т. Подгорному, с ЦК созвонимся, посоветуемся, как лучше сделать и что сказать»<sup>41</sup>. В 1973 г. была произведена реорганизация рабочей группы по подготовке Конституции СССР, в деятельности которой возобладал бюрократический принцип. В состав новой группы были включены представители номенклатуры и лояльные юристы: Пономарев Б.Н. (руководитель); Демичев П.Н., Капитонов И.В., Федосеев Б.Н., Теребилов В.И., Смирнов А.Н., Гуреев Н.П., Афанасьев В.Г., Перун Н.С., Смирнов Г.Л., Красин Ю.А., Шахназаров Г.Х., Чхиквадзе В.М., Коток В.Ф., Фарберов Н.П. (вместо него затем вписан Самощенко И.С.) (23 марта 1973 г.)<sup>42</sup>. Была создана новая рабочая группа во главе с Б. Пономаревым, представившая свой проект к весне 1972 года. Об активизации Конституционной комиссии говорит и обращение аппарата весной 1973 г. к составлению различных справок — «О законодательном процессе в ВС СССР»; «О некоторых вопросах современного положения национальных округов и автономных областей»; материалов к разделам и отдельным статьям новой Конституции СССР (май–июнь 1973 г.)<sup>43</sup>.

Наряду с этим была сформирована *техническая группа* по подготовке документов для Конституционной комиссии, на которую возлагалось «обобщение и анализ материалов, относящихся к истории конституционного строительства в СССР,

к конституциям социалистических и других зарубежных стран, составление соответствующих справок, разработка отдельных конституционных проблем, а также подготовка необходимых материалов, в том числе информационных, для руководства Президиума ВС СССР и Конституционной комиссии». Для решения этих задач группа получала «помощь соответствующих отделов», право «запрашивать у них необходимые данные», ей передавались «все имеющиеся в отделах материалы прошлых лет, касающиеся работы Конституционной комиссии», а также право «привлекать к подготовке материалов ученых и специалистов»<sup>44</sup>. Техническая группа становилась самостоятельным структурным подразделением аппарата, получала собственное делопроизводство, а в ее распоряжение выделялись специальные работники. В состав группы по подготовке конституционных материалов были включены: Гуреев П.П. (руководитель группы); Николаева Н.А. (секретарь), Агешин Ю.А., Григорьев В.К., Кузьмин Э.А., Кулик Р.И., Лукьянов А.И., Плескановский Е.Ф., Салищева Н.Г. «Узловые вопросы Основного закона» были распределены следующим образом: общественное устройство (Лукьянов, Кузьмин); государственное устройство, основные права и обязанности граждан (Кулик, Агешин); система государственных органов и избирательная система (Салищева, Николаева, Григорьев, Плескановский)<sup>45</sup>. Деятельность группы, иногда под председательством члена Конституционной комиссии А.Ф. Горкина (председатель Верховного Суда СССР), состояла в разработке возможных «схем» Конституции и составлении аналитических справок об основных теоретических и практических проблемах новой Конституции<sup>46</sup>.

Несмотря на торможение конституционной реформы, необходимость новой Конституции продолжала осознаваться бюрократией как ответ на вызов идеологии прав человека и принятие Хельсинского акта 1975 г. Решение о завершении разработки и принятии Конституции откладывалось до 1977 г., причем до самого последнего момента сохранялась неопределенность со сроками принятия. В справке «К вопросу о подготовке нового текста Конституции СССР» (1977 г.) ситуация предстала так: «В настоящее время продолжается деятельность созданной ВС СССР Конституционной комиссии. Деятельность комиссии сосредоточена сейчас в рабочих группах. Активная работа проводится в ЦК КПСС. Итоги этой большой работы пока не подведены, и она не вышла за пределы Конституционной комиссии. Поэтому сейчас нет еще возможности говорить о конкретном воплощении идей, которые должны быть положены в

<sup>41</sup> Стенограмма заседания рабочей группы по подготовке предложений Пигалев П.Ф., Кулик Р.И., Лукьянов А.И., Кузьмин Э.А., Перун Н.С., Митькин Н.А. Председатель — Калинычев // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 30. Л. 135–170.

<sup>42</sup> Список рабочей группы по подготовке проекта Конституции СССР (23 марта 1973 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 36. Л. 8.

<sup>43</sup> ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 37 (1977). Л. 62–77; 80–110; 111–170.

<sup>44</sup> Протокол совещания у секретаря Президиума ВС СССР по вопросам организации работы по подготовке материалов для Конституционной комиссии ВС СССР (5 марта 1973 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 36. Л. 1–3.

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> Справка (Н. Николаева) о совещании 29 марта у тов. Гуреева о сроках подготовки предложений по Конституционным материалам // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 36. Л. 5.

основу нового текста Конституции СССР»<sup>47</sup>. И это говорилось через 15 лет после начала работы и создания Конституционной комиссии! Но после решения главного вопроса (о конституционализации КПСС) принятие Конституции стало делом техники.

Поскольку Конституцию стремились принять к новой символической дате — 60-летию Октябрьской революции, споры были прекращены волюнтаристским путем. На состоявшейся в Кремле 11 марта 1977 г. встрече разработчиков с Брежневым, он, — по сообщению А. Бовина, — «впервые четко поставил вопрос о Конституции. Кончать надо тягомотину. Подготовить и опубликовать проект. Провести всенародное обсуждение. И вынести на сессию Верховного Совета»<sup>48</sup>. Принятие данного решения требовало реанимации Конституционной комиссии, создания итогового проекта Конституции и его проведения через формальные советские институты. Существенные изменения — фактически образование новой Комиссии — относятся непосредственно к моменту принятия Конституции 1977 г. Они были осуществлены путем принятия Указа ВС СССР о «пополнении» состава Комиссии — избрания новых членов вместо тех, которые выбыли из ее состава, не являются депутатами ВС СССР девятого созыва, либо не могут выполнять свои обязанности по иным причинам<sup>49</sup>. Данный метод позволял решить сразу несколько проблем — легитимировать новую Комиссию как продолжение старой, интегрировать в нее вполне лояльных лиц и добиться автоматического принятия Конституции без ее содержательного обсуждения. Состав Комиссии на 1977 г. с внесенными изменениями включал членов Политбюро и ЦК КПСС, других представителей номенклатуры, «общественных» союзов и «творческой» интеллигенции, а также неотъемлемого элемента советских собраний — «передовиков производства»<sup>50</sup>, а его утверждение проведено Постановлением ВС СССР от 17 июля 1977 г.<sup>51</sup>

К моменту принятия Конституции в Комиссию входили: председатель — Брежнев Л.И. Члены: Александров А.П., Алиев Г.А., Амбарцумян В.А., Андропов Ю.В., Байбаков Н.К., Бодюл И.И., Ватченко А.Ф., Восс А.Э., Гапуров А.Г., Гарбузов В.Ф., Георгадзе М.П., Гиталов А.В., Гришин В.В., Гришкявичус П.П., Громько А.А., Демичев П.И., Долгих В.И., Елютин В.П., Епишев А.А., Зимянин М.В., Иванникова М.С., Ильяшенко К.Ф., Кавун В.М., Капитонов И.В., Катушев К.Ф., Келдыш М.В.,

Кириленко А.П., Клычев А.М., Конотоп В.И., Косыгин А.Н., Кулаков Ф.Д., Кулатов Т., Кунаев Д.А., Кэбин И.Г., Лаврентьев М.А., Мазуров К.Т., Матчанов Н.М., Машеров П.М., Николаева-Терешкова В.В., Ниязбеков С.Б., Нуриев З.Н., Пельше А.Я., Подгорный Н.В., Поляков И.Е., Пономарев Б.Н., Пухова З.П., Расулов Д., Рашидов Ш.Р., Романов Г.В., Рубен В.П., Руденко Р.А., Рябов Я.П., Сизов Г.Ф., Смирнов Л.Н., Соломенцев М.С., Суслов М.А., Табеев Ф.А., Теребилов В.И., Титов В.Н., Толкунов Л.Н., Тяжельников Е.М., Устинов Д.Ф., Усубалиев Т.У., Федин К.А., Федосеев П.Н., Холов М., Черненко К.У., Шеварднадзе Э.А., Шибайев А.И., Шитиков А.П., Шолохов М.А., Щербицкий В.В., Яснот М.А. (подчеркнуты депутаты, включенные в состав членов Комиссии Указом Президиума ВС в 1977 г.)<sup>52</sup>. Таким образом, при общей преемственности правового статуса и состава комиссии ее модификация шла исключительно по линии номенклатурного регулирования либо фаворитизма, выражая тенденции к окостенению и бюрократизации режима.

Утверждение состава Комиссии было проведено Постановлением ВС СССР от 17 июля 1977 г. за подписью Брежнева в качестве Председателя Президиума ВС СССР и секретаря Президиума М. Георгадзе<sup>53</sup>. На заседании Конституционной комиссии ВС СССР от 23 мая 1977 г. было решено одобрить проект Конституции, внести на рассмотрение Президиума ВС СССР предложение опубликовать его для всенародного обсуждения, а также утвердить редакционную комиссию и состав ее секретариата, в задачу которых входило представить в Конституционную комиссию предложения по итогам обсуждения проекта Конституции<sup>54</sup>. Утвержденный состав редакционной комиссии и секретариата Конституционной комиссии наряду с одиозными партийными функционерами и идеологами включал некоторых юристов. В задачу этих институтов входило «обеспечить обобщение и рассмотрение замечаний и поправок, поступивших в ходе всенародного обсуждения, и в сентябре 1977 г. представить в Конституционную комиссию предложения по итогам обсуждения проекта Конституции»<sup>55</sup>. На завершающем этапе подготовки Конституции (1977 г.) была сформирована рабочая группа, ядро которой составляли консервативные представители номенклатуры во главе с Пономаревым (Капитонов, Зимянин и Черненко), лояльные юристы (Кудрявцев В.Н. — директор Института государства и права АН СССР и Самощенко И.С. — директор ВНИИ советского законодательства) и аппаратчики (Лукьянов — консультант Отдела организационно-партийной работы,

<sup>47</sup> ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 37 (1977). Л. 79.

<sup>48</sup> Бовин А. XX век как жизнь. Воспоминания. М., Захаров, 2003. С. 346.

<sup>49</sup> Указ Президиума ВС СССР о пополнении состава Конституционной комиссии (от 29 апреля 1977 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 62. Л. 1–5.

<sup>50</sup> Состав Конституционной комиссии (с внесенными изменениями) (1977 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 62. Л. 3–4.

<sup>51</sup> Постановление ВС СССР об утверждении Указа Президиума ВС СССР «О пополнении состава Конституционной комиссии» (17 июля 1977 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 62. Л. 6.

<sup>52</sup> Состав Конституционной комиссии (с внесенными изменениями) (1977 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 62. Л. 3–4.

<sup>53</sup> Постановление ВС СССР об утверждении Указа Президиума ВС СССР «О пополнении состава Конституционной комиссии» (17 июля 1977 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 62. Л. 6.

<sup>54</sup> Протокол заседания Конституционной комиссии от 23 мая 1977 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 61. Л. 1–4.

<sup>55</sup> Там же. Л. 4.



В.К. Собакин — консультант Международного отдела, А. Бовин — партийный журналист). Работа группы, проходившая то на даче Сталина в Вольском, то в Ново-Огарево, то в Серебряном бору и сопровождавшаяся застольями в духе партийных мероприятий, исключала содержательные дебаты. «Ни разу ни в какой инстанции проект Конституции, — констатировал Бовин, — серьезно не обсуждался в принятом смысле этого слова. То есть не было коллективных дискуссий с сопоставлением мнений и аргументов. Может быть, боялись расхождений, открытого столкновения мнений? Каждый что-то чертил на своем экземпляре и возвращал его нам. Руководящие замечания (а их мы получили около тысячи от 63 кандидатов и членов), как правило, не расширяли демократические нормы жизни»<sup>56</sup>. В этой ситуации обсуждение проектов Конституции неизбежно заканчивалось негативной селекцией — устранением каких-либо новых положений. В процессе этой деятельности корректировался итоговый текст проекта Конституции и объяснительная записка к нему<sup>57</sup>.

Завершающее заседание Конституционной комиссии ВС СССР (по итогам ее работы) от 27 сентября 1977 г. продемонстрировало полное единство мнений в отношении проекта Конституции. Доклад председателя комиссии Брежнева об итогах ее работы выявил общие консервативные устремления советской бюрократии. «Как вы можете судить, — констатировал он, — изменения не затрагивают основных, принципиальных положений проекта Конституции. Большинство поправок имеют характер уточнений и дополнений, редакционной правки текста». В качестве неприемлемых положений были названы как раз те, которые фиксировали модификацию социально-политической системы: упразднение советских национальностей; увеличение срока полномочий местных советов до 5 лет; смешение функций партийных и советских органов<sup>58</sup>. «Работая над проектом, — подчеркивал Брежнев, — мы прочно стояли на почве преемственности»<sup>59</sup>. Далее события развивались по заведенному сценарию принятия советских Конституций. В результате «обсуждения» было постановлено одобрить проект Конституции, внести его на заседание Президиума ВС СССР для последующего внесения на рассмотрение внеочередной 7-й сессии ВС СССР девятого созыва<sup>60</sup>. «Проект, подготовленный Конституционной комиссией» был в основном одобрен майским (1977 г.) Пленумом ЦК КПСС и Президиумом ВС СССР 2 июня текст проекта был одобрен Политбюро, 4 июня — опубликован

для всенародного обсуждения, а уже в октябре 1977 — принята Конституция «развитого социализма»<sup>61</sup>.

Эволюция советского номинального конституционализма отражает эрозию утопического коммунистического идеала по мере остывания «революционной лавы» — его «рационализации» путем модификации легитимирующей формулы режима. Анализ конституционных комиссий СССР раскрывает институциональную динамику системы как изменение баланса формальных и неформальных норм — от полного отрицания формальных правовых норм во имя революционной целесообразности (в период создания советского государства) к их жесткому когнитивному размежеванию (в период консолидации сталинской диктатуры) — превращению первых в полностью декоративные, вторых — в реально действующие. В последующий период — это поиск компромисса между формальными и неформальными институтами в рамках синтеза идеологических и правовых норм (проект «оттепели»), либо прагматической юридической фиксации основополагающих институтов власти (конституционное закрепление принципа руководящей роли партии в Конституции 1977 г.). Правовой статус и порядок формирования конституционных комиссий СССР четко выражает их общую преемственность и цель (модификация легитимирующей формулы режима); структура и состав — систему идеологических приоритетов и поддержания политического контроля на разных этапах эволюции режима, а механизмы деятельности — технологии манипулирования правом в идеологических целях.

Основной конфликт в работе комиссий — между «идеологами», партийными бюрократами и экспертами-юристами по вопросам содержательной интерпретации конституционных принципов — так и не получил полноценного разрешения. Когда система в период «перестройки» (1985–1990 гг.) попыталась рассматривать утопические ценности и нормы номинального конституционализма как реально действующие (лозунг о «передаче власти от партии к советам» в ходе горбачевских реформ), это привело к потере управляемости и крушению однопартийной диктатуры. Элита оказалась не готова к решению конституционного вопроса на профессиональном экспертном уровне: круг экспертов остался прежним (все они сформировались в рамках предшествующей Конституционной комиссии 1962–1977 гг.), основным источником конституционных инноваций выступил несовершеннолетний проект «оттепели», а попытка его практической реализации выявила неразрешимое противоречие формальных и неформальных институтов, идеологических постулатов и полноценного конституционного регулирования.

Переход от «светской теократии» к государственности современного типа вынужденно использовал приемы номинального конституционализма, доводя их до логического конца — авторитарного соединения всех видов власти (идеологической,

<sup>56</sup> Бовин А. XX век как жизнь. С. 351.

<sup>57</sup> ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 39. Л. 86–128 и 229–247.

<sup>58</sup> Стенограмма заседания Конституционной комиссии 27 сентября 1977 г. // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 61. Л. 6–11.

<sup>59</sup> Брежнев Л.И. О Конституции СССР. М.: Политиздат, 1977. С. 4.

<sup>60</sup> Постановление «Об итогах работы Конституционной комиссии» // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 61. Л. 6.

<sup>61</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М.: Правда, 1977.

политической и административной) в институте Президента СССР (Конституция СССР 1977 г. в редакции 1990 г.)<sup>62</sup>. Данная конструкция власти практически в неизменном виде перешла в современную Россию, во многом определив соотношение формальных и неформальных институтов и практик постсоветского периода<sup>63</sup>. Конституция 1993 г., приняв

принцип правового государства и закрепив либеральную концепцию прав личности, одновременно наделяла президента функцией гаранта конституции и сверхпредставительными властными полномочиями. Эта конструкция политической системы, отбросив коммунистическую идеологию и советские институты, воспроизводила содержание легитимирующей формулы власти главы государства, демонстрируя ее историческую преемственность в дореволюционной, советской и постсоветской России.

<sup>62</sup> Конституция (Основной закон) СССР. С изменениями и дополнениями, внесенными законами СССР от 1 декабря 1988 г.; 20 декабря, 23 декабря 1989 г.; 14 марта и 26 декабря 1990 г. М.: Известия народных депутатов СССР, 1991.

<sup>63</sup> Медушевский А.Н. Конституционные принципы 1993 года: формирование, итоги и перспективы реализации //

СКО. 2013. № 1 (92). С. 30–44.

#### Литература

1. Бовин А. XX век как жизнь. Воспоминания. М.: Захаров, 2003. С. 346.
2. Брежнев Л.И. О Конституции СССР. М., Политиздат, 1977. С. 4.
3. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 7523. Оп.131. Д. 36, 37 (1977). Д. 62.
4. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М.: Правда, 1977.
5. Конституция (Основной закон) СССР. С изменениями и дополнениями, внесенными законами СССР от 1 декабря 1988 г.; 20 декабря, 23 декабря 1989 г.; 14 марта и 26 декабря 1990 г. М.: Известия народных депутатов СССР, 1991.
6. Медушевский А.Н. Конституционные принципы 1993 года: формирование, итоги и перспективы реализации // СКО. 2013. № 1 (92). С. 30–44.
7. Список рабочей группы по подготовке проекта Конституции СССР (23 марта 1973 г.) // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 36. Л. 8.
8. Стенограмма заседания рабочей группы по подготовке предложений Пигалев П.Ф., Кулик Р.И., Лукьянов А.И., Кузьмин Э.А., Перун Н.С., Митькин Н.А. Председатель — Калинычев // ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 30. Л. 135–170.

## КОНЦЕПЦИЯ СВОБОДЫ ПЕЧАТИ В РУССКОЙ ЛИБЕРАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ МЫСЛИ КОНЦА XIX — НАЧАЛА XX ВЕКОВ

*Сопова Анастасия Петровна,  
магистрант кафедры теории и истории права  
факультета права Высшей школы экономики  
sopova2012@gmail.com*

*В статье рассматривается концепция свободы печати в российской либеральной правовой теории конца XIX — начала XX веков. Определено место свободы печати в системе субъективных прав личности, охарактеризованы представления российских ученых об оптимальных границах и возможных гарантиях реализации свободы печати.*

*Ключевые слова: либерализм, права человека, свобода печати, свобода слова, философия права.*

### Conception of Freedom of Speech in the Russian Liberal Legal Thought of the End of XIX — Beginning of XX Century

*Sopova Anastasia P.,  
Master's Degree Student of the Department of Theory and History of Law  
of the Law Faculty of the National Research University Higher School of Economics*

*This article considers the freedom of the press concept in liberal legal doctrine of late XIX — early XX century. The author presents an overview, how the place of freedom of the press in the system of individual rights and personal freedoms was determined; characterizes ideas of legal scholars concerning optimal limits and possible guarantees of realization of freedom of the press.*

*Key words: liberalism, human rights, freedom of the press, freedom of speech, philosophy of law.*

Концепция свободы печати в правовой мысли дореволюционной России получила наиболее полное развитие в конце XIX — начала XX веков. Всестороннее юридическое обоснование этой идеи было разработано в рамках теории прав личности и правового государства — одного из центральных вопросов российской правовой науки этого периода.

Основу для развития теории прав человека в российской юриспруденции конца XIX — начала XX веков заложили фундаментальные работы Б.Н. Чичерина. Свободу печати он рассматривал как составляющую свободы слова и причислял к личным правам, однако отмечал, что вместе со свободой собраний и товариществ и правом прошений она имеет не

только частное, но и политическое значение<sup>1</sup>. Обосновывая сущность правового регулирования печати, Б.Н. Чичерин определял ее как публичное и письменное выражение мысли, отделяя таким образом печать от частного общения между людьми, а также от публичных выступлений.

Идеи Чичерина о свободе как высшей ценности человеческого существования получили продолжение в рамках школы «возрожденного естественного права». Свобода слова и печати здесь рассматривалась в качестве естественного права человека проявлять свою индивидуальность, свободно выражать мысли и убеждения и доносить их до окружающих.

Так, например, Б.А. Кистяковский права личности рассматривал как необходимые проявления и функции личности, которые выражают ее внутреннее содержание. К таким проявлениям он относил свободу совести, то есть «признание, что сфера мнений, убеждений и верований, религиозных и нерелигиозных, прежде всего, должна быть, безусловно, неприкосновенна для государства»<sup>2</sup>. Свободу устного и печатного слова он считал непосредственным следствием свободы совести.

Б.А. Кистяковский, как и другой представитель школы «возрожденного естественного права» В.М. Гессен, придерживался классификации прав личности, разработанной немецким юристом Г. Еллинеком. «Право высказывать свои мнения и взгляды, т.е. свобода слова, и право свободно печатать и распространять их, т.е. свобода печати по этой классификации относились к категории прав негативной свободы, то есть к свободе личности от государства»<sup>3</sup>.

Другой подход к обоснованию необходимости свободы печати строился на доказательстве ее значимости для государства и общества. Подобный взгляд можно найти уже в статьях А.Д. Градовского, опубликованных в 1869 году в «Судебном вестнике». «Свобода печати есть не только свобода слова и свободы мнений, т.е. одно из индивидуальных прав, — писал А.Д. Градовский. — Понимать свободу печати в таком узком смысле нельзя. Декларация прав объявила свободу печати индивидуальным правом, потому что она была издана в эпоху борьбы личной свободы с правительственным произволом: надо было выковать оружие против произвола и дать его гражданину»<sup>4</sup>. В России же свобода печати должна была стать не оружием против власти, а инструментом для развития общества и эффективной организации самодержавного управления. «Мы желаем свободы печати не потому, что «личность должна быть вооружена против власти», а потому, что без свободы печати погибнут те

учреждения, которые дали новую силу самодержавию: крестьянское и земское самоуправление и новые суды», — утверждал А.Д. Градовский<sup>5</sup>.

А.Д. Градовский стремился к отказу от метафизических аргументов в правовой науке, к ее переходу с абстрактно-идеалистических на научно-позитивные позиции<sup>6</sup>. Этот подход был развит социологической школой права. В рамках данного направления работали такие правоведы, как М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов, С.А. Муромцев<sup>7</sup>. Они искали основу и суть правоотношений в социальной реальности и считали, что права личности обусловлены общественными отношениями.

Внимание к процессу социального взаимодействия выдвигало на первый план вопрос о печати как способе распространения информации и обмена мнениями в обществе. Так, например, Н.М. Коркунов акцентировал внимание на том, что цензура делает невозможным рациональное осмысление общественных явлений и мешает адекватному процессу формирования общественного мнения. Гражданскую свободу Коркунов разделял на личную и общественную, при этом помещая свободу слова между ними, «так как слово, с одной стороны, есть акт отдельной личности, а с другой — непременно предполагает общение с другими людьми»<sup>8</sup>. Он указывал, что самостоятельную роль играет только свобода печати, так как частное общение входит в сферу личной свободы, а свободу публичных устных высказываний он, как и Б.Н. Чичерин, относил к свободе собраний.

Предназначение свободы печати Коркунов видел в содействии ясности общественного сознания и народному развитию. Интересны его замечания о том, что цензурные запреты ведут к прямому искажению общественного мнения. Во-первых, часто они выступают в качестве рекламы, обеспечивающей широкое распространение запрещенной печатной продукции. Во-вторых, правительственная цензура порождает особую форму настроений в обществе — «общественную, оппозиционную цензуру»<sup>9</sup>. Общественное мнение берет под покровительство идеи, подвергающиеся преследованию со стороны государства. «Всякое возражение против учений, признанных правительственной цензурой неблагонадежными, встречается общественным мнением как низость, как предательство гонимого, всякая попытка условные

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Т. 3. М., 1894. С. 201.

<sup>2</sup> Кистяковский Б.А. Избранное: в 2-х ч. Ч. 2. М., 2010. С. 10.

<sup>3</sup> Там же. С. 201.

<sup>4</sup> Градовский А.Д. О свободе русской печати (посмертное издание). СПб., 1905. С. 32.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Медушевский А.Н. История русской социологии. М., 1993. С. 47.

<sup>7</sup> Туманова А.С., Киселев Р.В. Права человека в правовой мысли и законодательстве Российской империи второй половины XIX — начала XX веков. М., 2010. С. 124; Туманова А.С., Окатова А.С. Правовое и конституционное начала государственности в трактовке российского государствоведа В.М. Гессена // История государства и права. 2009. № 18. С. 44–47.

<sup>8</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1909. С. 450.

<sup>9</sup> Там же. С. 485.

формулы заменить ясной и прямой постановкой вопроса клеймится как донос»<sup>10</sup>.

Социологическое обоснование необходимости свободы печати приводил также П.Н. Милюков<sup>11</sup>. Свобода прессы, писал он, также необходима для общественно-психологического взаимодействия, как усовершенствованные пути сообщения для экономической деятельности и развитая нервная система для сложных биологических организмов<sup>12</sup>. Ссылаясь на концепцию американского социолога Фрэнсиса Гиддингса о типах психического взаимодействия между членами общества, Милюков называл прессу наиболее совершенной из существующих форм рационального общественно-психологического взаимодействия<sup>13</sup> и утверждал, что ограничение свободы печати приводит к насильственным потрясениям и саморазрушению государства.

Однако либеральная доктрина предполагала также постановку вопроса о правовых пределах свободы печати. «Как всякая вообще свобода — и свобода печати свое основание и свои границы находят в законе»<sup>14</sup>, — писал В.М. Гессен. При многообразии возможных мер правового регулирования печати и очевидной необходимости определенных ограничений ключевым являлся вопрос о том, какой режим регулирования может сделать печать наиболее свободной.

Б.Н. Чичерин разделял меры в отношении печати на систему предупреждения и систему пресечения. Первый комплекс мер включал как предварительную цензуру, так и другие административные способы регулирования: разрешительный порядок учреждения периодических изданий, типографий и книжных лавок, разрешение или запрещение розничной продажи газет и т.д. Применение предварительной цензуры делало невозможной свободу печати. По поводу остальных перечисленных мер Чичерин отмечал, что они «уместны только в самодержавных государствах, где, по самому политическому положению, печать может пользоваться лишь весьма ограниченной свободой»<sup>15</sup>.

В системе пресечения Б.Н. Чичерин выделял административные и судебные меры. Под системой административных взысканий подразумевалось право административной власти выдавать журналам предостережения, временно приостанавливать или полностью прекращать издание журнала за нарушение различных правил или за «вредное направление». В этом случае, по мнению Чичерина, свобода печати продолжала существовать, так как каждый мог напечатать все, что угодно, «но наказание предоставляется

усмотрению правительства, а не суду; следовательно, свобода печати не обеспечена от произвола»<sup>16</sup>. Настоящим правом свободу печати делало только судебное пресечение. Хотя, как отмечал Чичерин, и в этом случае гарантированность свободы печати зависела от степени независимости суда. Наибольшие гарантии свободы сочинитель получал при суде присяжных.

В.М. Гессен выделял два подхода к регулированию печати в зависимости от того, существуют ли в законодательстве специальные «преступления печати» — общий режим и исключительный режим. Общий режим предполагал, что «печать признается свободной, как всякая, вообще, человеческая деятельность»<sup>17</sup>. В этом случае деятельность государства должна сводиться исключительно к судебному преследованию преступлений, совершаемых путем печати в судебном порядке. Второй режим «исключительного права» означал существование специальных правонарушений печати, выявление которых чаще всего передавалось в ведение административной власти.

Схожую классификацию использовал С.А. Котляревский, давая ей теоретическое обоснование на основе сравнения английского и континентального права. Он указывал на то, что в английской политической практике «стирается различие между частным и публичным правом: гражданин так же правомочен участвовать в политических собраниях, устраивать союзы, печатать статьи в газетах, как и заключать контракты, совершать коммерческие сделки и т.п. Пределом здесь является лишь нарушение чужих интересов, установленное судом»<sup>18</sup>. Такой подход, по мнению Котляревского, был основан на представлении о первичности свободы индивида. В то время как в большинстве государств Европы в этих правах видели не следствие индивидуальной свободы, а «умаление государственной власти, своего рода капитуляцию ее перед притязаниями различных общественных сил»<sup>19</sup>. Поэтому в Англии цензура исчезла в 1695 году в силу окончания срока действия соответствующего акта, который не был продлен, в первую очередь, из-за того, что мешал развитию коммерции в сфере издательского дела. В то время как во Франции провозглашение ценности права свободы слова и печати в «Декларации прав человека и гражданина» 1789 года не помешало дальнейшему введению целого ряда всевозможных ограничений — как общих, так и специальных, относительно периодических изданий.

Аналогичное сравнение проводил также и Б.А. Кистяковский, указывающий, что действительная свобода печати во Франции установилась лишь через 100 лет после ее провозглашения, а в Англии она никогда не была провозглашена как законодательный принцип, однако стала возможна благодаря прецедентной

<sup>10</sup> Там же. С. 485.

<sup>11</sup> Милюков П.Н. Субъективное и социологическое обоснование свободы печати // В защиту слова. СПб., 1905. С. 21.

<sup>12</sup> Там же. С. 22.

<sup>13</sup> Там же. С. 25.

<sup>14</sup> Гессен В.М. Административное право. Популярная лекция. СПб., 1903. С. 95.

<sup>15</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Т. 3. М., 1894. С. 219.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Гессен В.М. Административное право. Популярная лекция. СПб., 1903. С. 95.

<sup>18</sup> Котляревский С.А. Избранные труды. М., 2010. С. 102.

<sup>19</sup> Там же.

системе, которая обеспечивала существование любой свободы «только постольку, поскольку она не нарушает прав и интересов других»<sup>20</sup>.

Таким образом, в либеральной правовой мысли доминировало представление о том, что гарантией свободы печати является исключительно судебное преследование за правонарушения, совершенные с помощью печати. Доказывая чрезмерность каких-либо административных мер, Коркунов сравнивал свободу печати с личной свободой. Он указывал на то, что личная свобода может быть ограничена до соответствующего судебного решения, например, при задержании преступника на месте преступления<sup>21</sup>. Однако печатное произведение, по убеждению Коркунова, никогда не может представлять для государственного порядка и прав частных лиц непосредственной и неуклонной опасности. «Печатное слово, как и всякое слово, прежде всего заключает в себе лишь простое обнаружение мыслей, а не осуществление их, — настаивал Коркунов. — Поэтому свобода печати предполагает безусловное недопущение иных стеснений печати, кроме налагаемых по суду»<sup>22</sup>.

Признание разной юридической природы слова и действия вело к утверждению, что словом не могут быть нарушены чужие права. Исключением из этого принципа Коркунов считал посягательства на чью-либо честь (клевета, обида, диффамация) и угрозы. Применительно к подобным деяниям необходимость юридической ответственности ученые, придерживавшиеся либеральных взглядов, считали безусловной. Хотя и здесь существовали нюансы, в частности, Б.Н. Чичерин, например, отмечал, что оскорбления и клевета подлежат наказанию в печати так же, как и в частной жизни, хотя от усмотрения суда зависит определение того, что является оскорблением и что — нет. Однако применительно к диффамации Чичерин указывал на необходимость разделения публичных и частных лиц. «Частная жизнь не подлежит печатному оглашению; она должна оставаться неприкосновенной», но так как одной из основных функций свободной прессы является раскрытие злоупотреблений, то в случае с публичными лицами должно действовать обратное правило: «оглашение действий публичного лица, совершенных им в качестве такового, не подлежит наказанию, если будет доказана истина факта»<sup>23</sup>.

Гораздо сложнее было определить границу дозволенного обсуждения применительно к интересам общества и государства. Б.Н. Чичерин считал, что в этом плане достаточно установить общее правило, «что существующий государственный строй должен быть

огражден от нападков со стороны печати»<sup>24</sup>, однако признавал трудность четкого определения разумных пределов в законодательстве.

Коркунов писал, что сама идея «искусственными, принудительными мерами придать печати и, следовательно, человеческому мышлению наперед определенное направление, совершенно несостоятельна»<sup>25</sup>. Государство, являясь носителем принудительной власти, не может быть достаточным авторитетом в вопросах научной истины или художественной правды и в результате лишь дискредитирует себя, вступая в литературные и научные споры, так как «слишком часто оказывается неправым и вынужденным затем уступить и тем ронять свой собственный престиж»<sup>26</sup>.

Той же точки зрения придерживался С.А. Муромцев применительно к защите морали и нравственности от злоупотреблений печати. Он утверждал, что эта сфера относится к одной из тех областей общественной жизни, где юридическая защита «становится средством обоюдоострым», так как она не может быть реализована «без усиленной особенным образом самостоятельности ее органов, без предоставления им особых полномочий, особой свободы усмотрения»<sup>27</sup>. Так попытки юридического преследования литературных произведений, которые «плодят безнравственность», приносят гораздо больше вреда, чем пользы из-за неизбежных ошибок, увлечений, злоупотреблений и недобросовестности со стороны цензуры. «Юридический надзор, по свойствам своим, не в состоянии проникнуть в такую глубину человеческих поступков, как надзор моральный»<sup>28</sup>.

А.Д. Градовский еще в 60–80-е годы XIX века последовательно выступал с критикой административных взысканий за «вредное направление», которым подвергалась освобожденная от предварительной цензуры столичная периодическая печать. Он указывал, что «вредное направление» не поддается точному юридическому определению, так как не является ни конкретным поступком, ни даже конкретной мыслью, а зачастую может являться «преждевременно сказанной истиной»<sup>29</sup>. Желание правительства руководить развитием общественной мысли при объективной невозможности точного определения «вредного направления» в законе неизбежно приводило к передаче этих полномочий «свободному и бесконтрольному усмотрению администрации»<sup>30</sup>. Поэтому судебная ответственность печати и полный отказ от административного преследования в работах русских правоведов

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1909. С. 485.

<sup>26</sup> Там же. С. 484.

<sup>27</sup> Муромцев С.А. Основы гражданского права: на правах рукописи. 1908. С. 99.

<sup>28</sup> Там же. С. 99.

<sup>29</sup> Градовский А.Д. О свободе русской печати (посмертное издание). СПб., 1905. С. 94.

<sup>30</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1909. С. 486.

<sup>20</sup> Кистяковский Б.А. Избранное: в 2-х ч. Ч. 2. М., 2010. С. 219.

<sup>21</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1909. С. 463.

<sup>22</sup> Там же. С. 484.

<sup>23</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Т. 3. М., 1894. С. 220

рассматривалась как основная гарантия свободы печати.

Однако сама специфика законодательного регулирования печатного слова создавала угрозу ущемления свободы. Так, например, Котляревский указывал, что и «судебная ответственность авторов может быть организована таким образом, что от провозглашенной свободы печати останется весьма мало, ибо самое определение признаков преступления печати открывает простор широкому произволу»<sup>31</sup>. Характеризуя печать как «слишком могущественное средство политической борьбы», ученый подчеркивал, что государственная власть всегда будет стремиться максимально широко применять имеющиеся у нее меры борьбы с нежелательными мнениями и идеями. Поэтому наряду с правильно организованной судебной защитой печати, необходимой ее гарантией должно выступать общественное мнение, «ценящее свободу прессы независимо от ее политического направления и готовое ее защищать»<sup>32</sup>.

Итак, в рамках либеральной доктрины было разработано два подхода к обоснованию сущ-

ности свободы печати в качестве права личности. Естественно-правовой взгляд предполагал, что свобода печати является природным правом личности на проявление своей индивидуальности через свободное выражение и распространение собственных мыслей, взглядов и убеждений. В рамках социологического подхода свобода печати рассматривалась как необходимое условие рационального общественного взаимодействия между индивидами.

Несмотря на различные подходы к определению сущности свободы печати, представители либеральной доктрины придерживались схожих взглядов на границы реализации данного права. Либеральные представления об оптимальном режиме правового регулирования печати строились на необходимости различать юридическую природу слова и действия и, следовательно, на недопустимости преследования за «вредное направление» мысли в печати, так как попытки такого преследования неизбежно приводили к административному произволу. В качестве идеала рассматривалась модель, предусматривавшая ответственность печати перед судом присяжных и не предполагавшая существования специальных правонарушений, которые могут быть совершены только посредством печатного слова.

<sup>31</sup> Котляревский С.А. Избранные труды. М., 2010. С. 109.

<sup>32</sup> Там же. С. 110.

### Литература

1. Гессен В.М. Административное право. Популярные лекции. СПб., 1903.
2. Градовский А.Д. О свободе русской печати (посмертное издание). СПб., 1905.
3. Кистяковский Б.А. Избранное: в 2-х ч. Ч. 2. М., 2010.
4. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1909.
5. Котляревский С.А. Избранные труды. М., 2010.
6. Медушевский А.Н. История русской социологии. М., 1993.
7. Милюков П.Н. Субъективное и социологическое обоснование свободы печати // В защиту слова. СПб., 1905.
8. Муромцев С.А. Основы гражданского права: на правах рукописи. 1908.
9. Туманова А.С., Киселев Р.В. Права человека в правовой мысли и законотворчестве Российской империи второй половины XIX — начала XX веков. М., 2010.
10. Туманова А.С., Окатова А.С. Правовое и конституционное начала государственности в трактовке российского государственоведа В.М. Гессена // История государства и права. 2009. № 18. С. 44–47.
11. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Т. 3. М., 1894.

# ПРАВOTORЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Япрынтцев Иван Михайлович,  
аспирант кафедры конституционного и муниципального права  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина  
ityapryntsev@gmail.com*

*В настоящей статье исследуются признаки правотворческой инициативы граждан, которые позволяют ее рассматривать в качестве формы общественного контроля. Автор делает вывод, что реализация правотворческой инициативы способствует достижению целей и решению задач, которые ставятся перед общественным контролем как конституционно-правовым институтом.*

*Ключевые слова:* правотворческая инициатива граждан, непосредственное народовластие, общественный контроль, гражданское общество.

## Legal Work Initiative of Citizens as a Form of Social Control in the Russian Federation

*Yapryntsev Ivan M.,  
Postgraduate Student of the Department of Constitutional and Municipal Law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

*The article concerns the essential characteristics of citizens' law making initiative, which allow to consider it as a form of public control. Author concludes that realization of citizens' law making initiative facilitates achieving public control's goals as constitutional and legal institution.*

*Key words:* citizens' law making initiative, direct democracy, public control, civil society.

Российская Федерация провозглашается демократическим правовым государством. Достижение данной цели связано непосредственно с развитием России как конституционного государства. Незаменимым атрибутом любого конституционного государства является гражданское общество<sup>1</sup>, построение которого является одной из приоритетных задач нашего государства.

Несмотря на тот факт, что на современном этапе Россия находится лишь на начальной стадии становления конституционного и правового государства, в нашем государстве создаются правовые механизмы, которые способствуют становлению гражданского общества.

Одним из таких механизмов является общественный контроль. Способность общества к контролю над властью является признаком гражданского общества. Такой контроль, облеченный в правовые формы, способен подчинить власть праву<sup>2</sup>. Следовательно, общественный контроль способствует становлению гражданского общества и построению правового государства в Российской Федерации.

Общественный контроль осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля

в Российской Федерации» (далее — Закон об общественном контроле)<sup>3</sup>.

В соответствии с данным законом под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Закон об общественном контроле предусматривает конкретные формы его осуществления, к которым относятся:

- общественный мониторинг;
- общественная проверка;
- общественная экспертиза;
- взаимодействие институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления.

К формам такого взаимодействия закон относит общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. Данный перечень не является исчерпывающим, и допускается возможность реализации других форм взаимодействия институтов гражданского общества с

<sup>1</sup> См. подробнее: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 203–226.

<sup>2</sup> Лучин В.О. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2006. № 10. С. 27–31.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

органами публичной власти в процессе осуществления общественного контроля.

Более того, в соответствии со ст. 4 данного закона общественный контроль может осуществляться не только в формах, предусмотренных данным федеральным законом, но и иными федеральными законами. Следовательно, формы общественного контроля не ограничиваются лишь теми, которые предусмотрены в ст. 18 Закона об общественном контроле.

Публичным слушаниям как механизму непосредственного народовластия присущи определенные признаки<sup>4</sup>. К ним относятся специальный субъектный состав, форма реализации, объект обсуждения и т.д. Исходя из положений закона об общественном контроле, процесс реализации общественных (публичных) слушаний как формы общественного контроля имеет ряд особенностей. Так, например, общественные (публичные) слушания не могут быть реализованы по инициативе граждан. Тем не менее остальные существенные признаки публичных слушаний сохранены. Это позволяет говорить о том, что реализация данного механизма непосредственного народовластия способствует осуществлению общественного контроля.

Следовательно, положение закона об общественном контроле, содержащее в качестве возможной формы такого общественного контроля общественные (публичные) слушания, позволяет сделать вывод о том, что механизмы непосредственного народовластия могут рассматриваться в качестве форм общественного контроля. Также и в научной среде уделялось внимание данному вопросу<sup>5</sup>.

Одним из механизмов непосредственного народовластия является правотворческая инициатива граждан, реализация которой на данный момент возможна в субъектах федерации<sup>6</sup> и на муниципальном уровне<sup>7</sup>.

К сожалению, на сегодняшний день нормативные правовые акты, регулирующие данную сферу общественных отношений, не содержат общепринятого понятия правотворческой инициативы. Тем не менее правотворческую инициативу можно рассматривать как механизм непосредственного народовластия, осуществляемый путем создания инициативной

группы и направленный на принятие правового акта (внесение в него изменений или признание его утратившим силу), не противоречащего Конституции РФ и иным нормативным правовым актам, при обязательном участии инициативной группы в этом процессе.

Анализируя данное определение, можно сделать вывод, что правотворческой инициативе как механизму непосредственного народовластия присущи следующие признаки:

1) Субъектом правотворческой инициативы является инициативная группа. Действующее законодательство, регулирующее процесс реализации правотворческой инициативы, не содержит четкой регламентации вопроса о том, кто может быть членом инициативной группы. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» право реализации правотворческой инициативы предоставляется гражданам, проживающим на территории субъекта РФ.

Статья 26 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит указания на субъект правотворческой инициативы. Единственной характеристикой лиц, которые имеют право участвовать в реализации данного механизма непосредственного народовластия, является обязательное обладание избирательным правом.

Не оспаривая обоснованность и оправданность данной модели правового регулирования, можно сделать вывод, что в общем виде субъектами правотворческой инициативы являются граждане РФ. Следовательно, инициатива реализации данного механизма непосредственного народовластия полностью принадлежит гражданам.

2) В теории конституционного права с учетом степени влияния со стороны граждан на решения, принимаемые органами публичной власти, выделяют различные формы народовластия<sup>8</sup>. Правотворческая инициатива относится к регулятивной форме.

Процедура правотворческой инициативы предусматривает обязательность рассмотрения внесенного проекта правового акта компетентным органом, что обеспечивает участие граждан в процессе принятия нормативных актов, и, следовательно, в правовой статус органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления включается дополнительная обязанность — рассмотреть проект правового акта.

3) Целью реализации правотворческой инициативы является урегулирование конкретной сферы общественных отношений, которая, по мнению граждан, либо не урегулирована, либо урегулирована

<sup>4</sup> См. подробнее: Зенин С.С. Публичные слушания: понятие и признаки // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 3–6.

<sup>5</sup> См. например: Громыко С.В. Общественный контроль как форма народовластия // Основные проблемы и тенденции развития в современной юриспруденции: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. Волгоград, 2015. С. 27–30.

<sup>6</sup> Статья 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>7</sup> Ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>8</sup> См. подробнее: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Проспект, 2010.



ненадлежащим образом<sup>9</sup>. Следовательно, правотворческая инициатива позволяет гражданам по своей инициативе участвовать в процессе принятия правовых актов, что может рассматриваться как форма контроля над законодательным процессом в субъектах федерации, а также за процессом принятия муниципальных правовых актов.

4) Одним из существенных признаков правотворческой инициативы является гласность<sup>10</sup>. Под гласностью следует понимать доступность информации и открытость процесса реализации данного механизма непосредственного народовластия. Как было отмечено выше, при осуществлении правотворческой инициативы граждане участвуют в процессе рассмотрения правовых актов. Это повышает уровень гласности всего законодательного процесса и процесса принятия муниципальных правовых актов.

Таким образом, представляется возможным сделать вывод, что правотворческой инициативе как механизму непосредственного народовластия присущи определенные признаки, которые позволяют ее рассматривать в качестве формы общественного контроля.

Статьей 5 Закона об общественном контроле определяются цели и задачи общественного контроля. На основании рассмотренных признаков, присущих правотворческой инициативе как механизму непосредственного народовластия, можно утверждать, что процедура ее реализации способствует достижению ряда целей и решению задач, предусмотренных данной статьей.

Так, например, реализация правотворческой инициативы связана с участием граждан в процессе принятия правовых актов. Следовательно, правотворческая инициатива обеспечивает реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, реализация данного механизма непосредственного народовластия способствует учету общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и осуществляющими отдельные публичные полномочия.

Также следует отметить, что реализация правотворческой инициативы способствует решению целого ряда задач, которые ставятся перед общественным контролем.

Одной из задач общественного контроля является формирование и развитие гражданского правосознания. Непосредственное народовластие, являясь

высшим выражением власти народа<sup>11</sup>, обеспечивает участие граждан в процессе принятия решений по существенным вопросам. Этот процесс положительно сказывается на уровне правового сознания граждан.

Следующей задачей, решению которой способствует осуществление общественного контроля, является обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти. Как отмечалось выше, одним из признаков правотворческой инициативы является гласность. Обеспечивается гласность в процессе ее реализации на основе следующих механизмов:

— обязательность предоставления копии проекта нормативного правового акта по требованию граждан в процессе сбора подписей<sup>12</sup>. Это позволяет гражданам сознательно и ответственно подходить к решению о том, поддерживать ли им выдвинутую инициативу. Представляется, что данный подход формирует такую линию поведения обычных граждан, которая необходима для формирования гражданского общества;

— использование Интернет-ресурса как механизма осуществления правотворческой инициативы граждан<sup>13</sup>. Применение средств Интернета способно в большей степени обеспечить гласность правотворческой деятельности в России, так как способствует предоставлению информации большему кругу лиц.

Следовательно, гласность как один из основных признаков правотворческой инициативы обеспечивает открытость деятельности государства при осуществлении одной из его основных функций — правотворческой.

Кроме того, непосредственное участие в процессе принятия правовых актов, которые напрямую затрагивают права и интересы граждан, повышают легитимность таких актов<sup>14</sup>. Следовательно, участие граждан в процессе принятия конкретных решений способствует повышению уровня доверия граждан к деятельности государства, что также в соответствии с законом об общественном контроле относится к его задачам.

Одной из важных задач общественного контроля является реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Правотворческая инициатива как

<sup>9</sup> Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 9–16.

<sup>10</sup> См. подробнее: Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2.

<sup>11</sup> Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Проспект, 2010. С. 4.

<sup>12</sup> Статья 9 Закона Иркутской области № 45-ОЗ от 18 июня 2010 г. «О народной правотворческой инициативе» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 21 (т. 1); Ст. 3 Закона Тамбовской области от 28 июня 2007 г. «О законодательной инициативе граждан в Тамбовской областной Думе» // Тамбовская жизнь. 2007. № 266–271.

<sup>13</sup> См. подробнее: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» // СЗ РФ. 2013. №10. Ст. 1019.

<sup>14</sup> Jos Verhulst, Arjen Nijeboer. Direct democracy. Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum. Democracy International. Brussels, 2007. С. 12.

механизм непосредственного народовластия основывается именно на выдвижении гражданских инициатив, которые направлены на принятие правовых актов. Следовательно, реализация правотворческой инициативы как никакой другой механизм непосредственного народовластия способствует решению данной задачи.

Более того, принципы, на которых осуществляется общественный контроль в Российской Федерации, применимы и к правотворческой инициативе.

Так, одним из принципов является добровольность участия в общественном контроле. Процедура реализации правотворческой инициативы также основывается на этом принципе, который отражается, например, в запрете на использование принуждения в процессе сбора подписей<sup>15</sup>.

Также к принципам общественного контроля и правотворческой инициативы можно отнести публичность и открытость их осуществления, возможность общественного обсуждения результатов. Действующее законодательство предусматривает ряд механизмов, которые обеспечивают реализацию данного принципа при осуществлении правотворческой инициативы. Например, устанавливается обязанность инициативной группы граждан по опубликованию проекта правового акта, являющегося предметом правотворческой инициативы<sup>16</sup>. Более того, нормативные правовые акты устанавливают обязательность опубликования и решений органов государственной власти, принимаемых при реализации данного механизма непосредственного народовластия<sup>17</sup>. Это является существенной гарантией обеспечения публичности и открытости процесса осуществления правотворческой инициативы.

Проведенное исследование показало, что действующее законодательство, регулирующее процесс

осуществления общественного контроля, предусматривает ряд форм этого контроля. Одной из форм является взаимодействие институтов гражданского общества с органами публичной власти, среди которых выделяют общественные (публичные) слушания. Сравнительный анализ признаков правотворческой инициативы и публичных слушаний как механизма непосредственного народовластия позволяет сделать вывод о том, что правотворческую инициативу также можно отнести к формам такого взаимодействия институтов гражданского общества и, следовательно, к формам общественного контроля.

Кроме того, реализация данного механизма непосредственного народовластия способствует достижению целей и задач общественного контроля. Также многие принципы, на основании которых осуществляется общественный контроль, присущи правотворческой инициативе.

На основании вышеизложенного представляется возможным сделать вывод, что правотворческая инициатива граждан как механизм непосредственного народовластия имеет такие сущностные признаки, которые позволяют ее рассматривать в качестве одной из форм общественного контроля.

Не оспаривая того факта, что непосредственное народовластие и общественный контроль являются самостоятельными конституционно-правовыми институтами, которые направлены на достижение собственных целей и задач, реализация такого механизма непосредственного народовластия, как правотворческая инициатива граждан, способствует достижению целей и решению задач, которые ставятся перед общественным контролем. Это позволяет сделать вывод об обоснованности рассмотрения правотворческой инициативы в качестве одной из форм общественного контроля.

Данный подход увеличит значение непосредственного народовластия в контрольном механизме со стороны общества над деятельностью государства, а также расширит сферу применения непосредственного народовластия и общественного контроля в процессе принятия ключевых решений, повысит роль граждан в процессе осуществления государственной власти, а также увеличит легитимность принимаемых решений. Это благоприятно скажется на развитии демократического потенциала России, а также станет предпосылкой становления и развития гражданского общества и правового государства.

<sup>15</sup> Статья 3 Закона Архангельской области № 585-36-ОЗ от 17 декабря 2012 г. «О гражданской законодательной инициативе в Архангельской области» // Волна. 2012. № 51 (1386); Ст. 9 Закона Иркутской области № 45-ОЗ от 18 июня 2010 г. «О народной правотворческой инициативе» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 21 (т. 1).

<sup>16</sup> Статья 11 Закона Алтайского края № 3-ЗС от 11 февраля 2002 г. «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» // Алтайская правда. 2010. № 352.

<sup>17</sup> Статья 13 Закона Иркутской области № 45-ОЗ от 18 июня 2010 г. «О народной правотворческой инициативе» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 21 (т. 1).

### Литература

1. Гриб В.В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 9–16.
2. Громыко С.В. Общественный контроль как форма народовластия // Основные проблемы и тенденции развития в современной юриспруденции. Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. Волгоград. 2015. С. 27–30.
3. Зенин С.С. История развития форм участия населения в управлении общественными и государственными делами в России X — начала XX вв. // История государства и права. 2012. № 5. С. 15–18.
4. Зенин С.С. Политико-правовые идеи Д. Дидро о власти сквозь призму современных конституционных ценностей // История государства и права. 2013. № 19. С. 2–6.
5. Зенин С.С. Публичные слушания и народное вече (исторический аспект) // История государства и права. 2008. № 15. С. 16–18.

6. Зенин С.С. Публичные слушания: понятие и признаки // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 3–6.
7. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Проспект, 2010. С. 4.
8. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 203–226.
9. Лучин В.О. Конституционный строй России: основные политико-правовые характеристики // Право и политика. 2006. №10. С. 27–31.
10. Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации правотворческой инициативы граждан в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2.
11. Jos Verhulst, Arjen Nijeboer. Direct democracy. Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum. Democracy International. Brussels, 2007. С. 12.

## ГРАЖДАНСКОЕ СОГЛАСИЕ КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА (НА ПРИМЕРЕ ПЕРВОПОСЕЛЕНЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ)

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

*Первопоселенческие страны с англоговорящим белым населением были одними из первых, создавших федеративные государства. Как было достигнуто гражданское согласие в отношении их образования? США, Канада и Австралия демонстрируют различные геополитические, экономические, социальные, культурные, внешнеполитические условия и различные модели разрешения споров между первопоселенцами. Расположение вдали от Европы с ее абсолютизмом, бюрократией и феодальными пережитками помогло этим странам утверждать демократию и федерализм.*

*Ключевые слова: история федерализма; гражданское общество; образование федеративных государств в США, Канаде, Австралии; англоговорящие первопоселенческие государства; сравнительный федерализм; сравнительный конституционализм.*

### Civil Agreement as a Factor of Forming Federalism (as Exemplified by First Settlement States)

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

*Pioneering countries of English speaking whites were among the first federative states. How civic agreement has been achieved in them concerning their formation? USA, Canada and Australia demonstrate different geopolitical, economic, social, cultural, international positions and different models of settling disputes among the pioneers. Far from Europe with its absolutism, bureaucracy and feudal drawbacks it was much easier to establish democracy and federalism.*

*Key words: History of federalism; Civil Society; the formation of federative states in USA; Canada, Australia; English speaking pioneering states; Comparative Federalism; Comparative Constitutionalism.*

Около трех десятков федеративных государств занимают значимое место в современном мире, но так было не всегда. В доиндустриальную эпоху полноценных федеративных государств просто не существовало. Таковыми нельзя считать ни союз древнегреческих полисов, ни систему неравноправных договоров Древнего Рима со своими союзниками на Апеннинском полуострове. Конфедеративную в большей или меньшей степени основу имели средневековая Священная Римская империя германской нации и Соединенные Провинции Нидерландов в XVI–XVIII вв. Только с началом модернизационных преобразований на рубеже XVIII–XIX вв., повлекших за собой экономические и политические преобразования (промышленный переворот, политизация социума, разделение властей и конституционализация государства), начинается апробация реальных федеративных

конструкций. Важной предпосылкой для этого становится формирование гражданского общества<sup>1</sup>.

Разумеется, гражданское общество не формируется мгновенно. Его неким первым этапом оказывается **достижение гражданского согласия**, т.е. определенного единомыслия по тем или иным вопросам общественной жизни. Особенно четко влияние этого феномена на федерализацию прослеживается на примере трех крупнейших первопоселенческих федераций — США, Канады, Австралии.

**Для американской модели федерализма** был свойственен изначально высокий уровень согласия. Уже в середине 1760-х гг. колониальное общество

<sup>1</sup> Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Становление и развитие федеративных государств в Северной Америке, Европе и России. Пенза, 2015. С. 9–10.

было решительно настроено против введения английским парламентом налогов, в связи с чем появился четкий и запоминающийся лозунг «No taxation without representation» (Никакого налогообложения без народного представительства). С началом войны за независимость в 1775 г. сплоченность американцев усиливается, так что только значительно менее 20% жителей колоний поддерживали метрополию<sup>2</sup>. С подписанием мирного договора с Великобританией в 1783 г. окончательно выявилось несовершенство конфедеративной конструкции молодого американского государства: организационное, финансовое, военное<sup>3</sup>. И тогда среди элиты практически всех штатов возникает движение за пересмотр статей Конфедерации 1778 г. **На конвенте представителей штатов в Аннаполисе** в 1786 г. предстояло рассмотреть торговые взаимоотношения внутри Конфедерации. Однако в реальности отдельные делегаты, чувствуя за собой поддержку своих штатов, решились предложить стране нечто большее — реформу самой Конфедерации. Жесткий сторонник централизации и выразитель взглядов торгово-финансовой элиты **А. Гамильтон** от имени конвента составил обращение к легислатурам штатов, акцентируя внимание на то, что пересмотр торговых взаимоотношений потребует ревизию всей политической системы, для чего необходимо созвать новый конвент с более широкими полномочиями. Эту же мысль в более аккуратной форме поддержал и конгресс Конфедерации. 21 февраля 1787 г. он одобрил выработанные в Аннаполисе предложения, но с некоторыми бюрократическими оговорками.

**На конвент в Филадельфии в мае 1787 г. собрались представители политической и деловой элиты.** Из избранных легислатурами штатов 74-х делегатов в заседаниях участвовали 55. «Восемь членов конвента участвовали в подписании Декларации независимости, 42 из 55 делегатов были в разное время членами континентального конгресса и 18 из них — членами конгресса в период работы конвента. Трое делегатов занимали губернаторские посты и семеро служили в верховных судах штатов. Конвент представлял собой цвет буржуазно-плантаторской аристократии, и среди его делегатов не было ни одного фермера, рабочего или ремесленника»<sup>4</sup>.

Участникам конвента предстояло выработать консенсус как по вопросу об организации разделения властей, так и в отношении баланса интересов штатов и концепции федерализма. Камнем преткновения, например, оказался способ представительства в общенациональном органе законодательной власти. Широкая коалиция штатов, выдвинувшая так называемый **«Вирджинский план»**, предлагала в качестве вариантов

представительство в зависимости либо от размера финансового взноса штата, либо от числа свободных жителей. В двухпалатном Конгрессе ключевая роль принадлежала нижней, избираемой народом палате. Именно она формировала верхнюю палату, а весь Конгресс избирал на определенный срок главу исполнительной власти и пожизненно — членов Высшей судебной коллегии. Образующий из представителей исполнительной и судебной власти совет был вправе пересматривать законодательные акты в центре и на местах. Это явно было шагом в направлении унитарной модели.

Однако небольшие штаты поддержали иную конструкцию — **«план Нью-Джерси»**, который сохранил за штатами все полномочия, что и раньше. Права общенационального Конгресса расширялись только в отношении финансов и торговли.

Как известно, в итоге возобладала схема управленческого параллелизма. Было установлено последовательное разделение властей, и одновременно достигнут компромисс в отношении представительства крупных и небольших штатов. Была введена единая норма для верхней палаты — по 2 сенатора от каждого штата, но при этом при исчислении представительства для нижней палаты южным рабовладельческим штатам была сделана уступка.

Собственно говоря, этот **«великий компромисс» от 16 июня 1787 г.** стал переломным моментом в 5-месячной работе конституционного конвента, который завершился принятием проекта Конституции. Разумеется, он устраивал далеко не всех. **Антифедералисты** (или противники центрального правительства) свою оппозицию конституционному проекту основывали на следующих посылах: во-первых, невозможность существования республиканской формы правления на большой территории с разнородным населением; во-вторых, недостаточное представительство народа; в-третьих, засилие аристократии благодаря различным конституционным положениям.

Настроения противников Конституции, опасавшихся обмана со стороны элиты, очень точно выразил А. Синглери из Массачусетса, предупреждавший: «Эти адвокаты, образованные и денежные люди, которые говорят так прекрасно и так искусно наводят глупец, заставляя нас, бедный неграмотный народ, проглотить пилюлю, ожидают попасть сами в Конгресс; они рассчитывают управлять этой Конституцией и получить всю власть и все деньги в свои руки, и затем они проглотят всех нас, маленьких людей, подобно огромному Левиафану...»<sup>5</sup>.

Предстоял длительный процесс ратификации проекта Конституции штатами. Следовало, прежде всего, иметь в виду, что **предложенная в конституционном проекте схема распределения властей носила новаторский характер и существенно отличалась от схем распределения полномочий на уровне штатов.** В последних «законодательная власть серьезно возвышалась, а исполнительная ущемлялась...

<sup>2</sup> Ушаков В.А. Американский лоялизм. Консервативное движение и идеология в США в 1760–1780-е годы. М., 1989. С. 9.

<sup>3</sup> Филимонова М.А. Соединенные Штаты на пути к консолидации (1781–1788). М., 2007. С. 175–224.

<sup>4</sup> Война за независимость и образование США / под. ред. Г.Н. Севостьянова. М., 1976. С. 478.

<sup>5</sup> Sharp G.A. American Politics in the Early Republic. The New Nation in Crisis. New Haven, L., 1993. P. 24–25.

законодательным собраниям были переданы многие традиционные полномочия исполнительной власти: объявление войны и заключение мира, назначение должностных лиц, создание армии. В большинстве штатов (исключение составляли Нью-Йорк, Вермонт, Род-Айленд, Коннектикут и Пенсильвания) законодательные собрания получили право избирать губернаторов»<sup>6</sup>.

Как в этих условиях жители штатов могут воспринять предложенную Конституцию? Первым 12 декабря 1787 г. ее утвердила **Пенсильвания** 46 голосами против 23. Эстафету затем приняли Делавер, Нью-Джерси, Джорджия. Причем мотивы утвердительного ответа были различны. Так, **Нью-Джерси** надеялся на выплату своего огромного долга из федеральной казны. Крайняя **Джорджия** нуждалась в защите от испанцев и индейцев. В **Коннектикуте** сторонникам Конституции оказало духовенство, имевшие сильное влияние на население. В **Массачусетсе** после фермерского восстания под руководством Д. Шейса были сильные антифедералистские настроения, и конституционный проект прошел незначительным большинством голосов — 187 против 168. В **Нью-Гэмпшире** ввиду доминирования на конвенте противников Конституции ее сторонниками с перевесом в 4 голоса удалось отложить конвент до июня 1788 г. «Самое сильное сопротивление встретили федералисты в **Род-Айленде**. Там существовали эффективные законы в пользу должников, а позиции крупных собственников были слабее, чем в соседних штатах. После получения текста конституции легислатура Род-Айленда постановила передать запрос о ее принятии непосредственно избирателям, т.е. провести референдум. В результате антифедералисты одержали внушительную победу: за конституцию было подано всего 237 голосов, а 2 708 — против»<sup>7</sup>.

В **Южной Каролине** имела место оппозиция мелких фермеров из внутренних районов, однако крупные плантаторы и купцы прибрежных районов решили отказаться от претензий и опасений перед северными татами и выступили за принятие конституции. Та же ревность к северянам существовала в самом крупном штате **Вирджинии**, и федералистам удалось победить здесь с незначительным перевесом голосов (89 против 79) при условии внесения правок в документ. Наконец, наиболее драматичная ситуация складывалась в штате **Нью-Йорк**, где оппозицию возглавлял влиятельный губернатор Дж. Клинтон. «В начале работы конвента против конституции было подано 46 голосов из 65, и лишь известие о ратификации конституции девятым штатом страны — Нью-Гэмпширом, а затем и Виржинией заставили группировку Клинтона пойти на компромисс»<sup>8</sup>.

Таким образом, **к лету 1788 г. процесс ратификации был завершен**. «По всей видимости, антифедералисты превосходили числом своих противников.

Если бы конституция утверждалась общенациональным голосованием, то антифедералисты наверняка одержали победу... На основе анализа имеющихся источников Д. Мейн пришел к выводу, что в целом по стране антифедералисты имели небольшое преимущество и составляли 52%»<sup>9</sup>.

Однако у антифедералистов было меньше политических и материальных ресурсов. В их руках не было прессы и таких выдающихся публицистов, как авторы 85 статей, опубликованных в нью-йоркских газетах и составивших сборник «Федералист». «Но самым главным фактором, способствовавшим победе федералистов, является, безусловно, их уступка в вопросе билля о правах, обещание поправок»<sup>10</sup>. Именно эта политическая гибкость позволила привлечь им на свою сторону колеблющихся и достичь приемлемого уровня гражданского согласия.

Создание федеративного государства в **Канаде** происходило более чем через полвека спустя, и оно в известной мере могло опираться на опыт южных соседей — американцев. Поскольку стремление учредить федеративный союз проходило на фоне завершившейся Гражданской войны в США (1861–1865), канадские отцы-основатели учитывали негативный, как они считали, американский опыт федерализации и хотели образовать более сильное, централизованное государство. Впервые предложения о консолидации канадских колоний были выдвинуты в 1850-е гг., но практическую реализацию они получили не ранее 1864 г.

Именно тогда премьер-министр Канады Дж. Макдональд обратился с просьбой принять участие в переговорах между премьер-министрами трех приморских провинций — Нью-Брансуика, Новой Шотландии и острова Принца Эдуарда. **На открывшейся 1 сентября 1864 г. в Шарлоттауне конференции** камнем преткновения стало представительство провинций в сенате, но в конце концов был найден компромисс. Были решены противоречия и по остаточным полномочиям правительства (Макдональд настаивал на их делегировании центру). Конференция оформила достигнутое согласие **72 резолюциями**. Делегация от острова Принца Эдуарда осталась недовольна результатами: ей не удалось получить 6 мест в нижней палате и 200 тыс. долл. на выкуп земельных владений отсутствующих собственников, что являлось принципиально важным в социальном отношении для данной территории.

Ввиду с трудностями ратификации документов в провинциях Ньюфандленд и остров Принца Эдуарда в Лондон в декабре 1866 г. отправились **16 делегатов от Канады, Нью-Брансуика и Новой Шотландии**. Они получили аудиенцию у **королевы Виктории**, еще раз согласовали принятые в 1864 г. 72 резолюции и передали эти документы в Министерство колоний. В январе 1867 г. они приступили к написанию Акта о Северной Америке. Было решено, что единая

<sup>6</sup> Согрин В.В. Исторический опыт США. М., 2010. С. 83.

<sup>7</sup> Война за независимость и образование США. С. 488.

<sup>8</sup> Там же. С. 489.

<sup>9</sup> Ширияев Б.А. Политическая борьба в США. 1783–1801 гг. Л., 1981. С. 75.

<sup>10</sup> Там же. С. 78.

провинция Канада будет разделена на две — Онтарио и Квебек. Дж. Макдональд предлагал назвать новую федеративную общность из 4 субъектов «Королевство Канада», но лондонские власти посчитали более уместным термин «доминион».

**Проект Акта о Британской Северной Америке был представлен королеве Виктории 11 февраля 1867 г. и на следующий день был внесен в Палату лордов.** Он быстро прошел через нижнюю палату Парламента и получил 29 марта 1867 г. королевское согласие. **Решение о создании союза провинций вступало в силу с 1 июля 1867 г.**

**Канадские отцы-основатели при создании федеративного государства свое вдохновение искали в политических порядках унитарной английской конституционной монархии.** Торонтский политолог А. Брэди в книге «Демократия в доминион» достаточно откровенно написал: «Никогда более в других странах государственный строй Великобритании не воспроизведен с такой полнотой вплоть до деталей, как в Канаде»<sup>11</sup>.

**Федеративное государство в Канаде складывалось эволюционно, спокойно, без революционной экспрессии.** «Целостной концепцией формы государственного устройства основатели государства не располагали. В их распоряжении были три противоречившие друг другу концепции: централизованного унитарного государства (Онтарио), конфедерации (Квебек), Новая Шотландия и децентрализованные федерации (Британская Колумбия, Нью-Брансуик). Вопрос был решен в пользу федеративной модели только после категорического отказа трех колоний — Британской Колумбии, Квебека и Новой Шотландии войти в состав унитарного государства»<sup>12</sup>.

**В отличие от США канадцы не могли опереться на узы совместной антиколониальной борьбы, которая, безусловно, очень сильно сблизила бывшие американские колонии.** Не случайно, что уже на первых выборах в нижнюю палату после издания Акта о Британской Северной Америке противники федерации победили в сентябре 1867 г. в Новой Шотландии и закрепили свой успех на провинциальных выборах в 1868 г. **В течение 7 лет лидеры антифедералистов пытались уговорить имперские власти отпустить Новую Шотландию из состава федерации.**

Эти лидеры считали, что в отношении их малой родины был допущен акт аннексии со стороны Онтарио и Квебека. В чем-то они, разумеется, были правы, поскольку именно Онтарио и Квебек стали социально-экономическим и политическим стержнем нового государства. На момент издания Акта 1867 г. **в доминионе насчитывалось 3,5 млн человек, из которых 1,5 млн человек проживало в провинции Онтарио, 1,2 млн человек — в провинции Квебек, остальные — в Атлантических провинциях**<sup>13</sup>.

Уникальную роль в территориальном строительстве Канады сыграли земли, принадлежавшие **Компании Гудзонова залива.** Организованная в 1670 г. под патронатом кузена английского короля принца Руперта, она была фактическим монополистом в пушной торговле и обладательницей огромных территорий площадью до 1,5 млн кв. миль (что составляло треть современной Канады). Осуществленное в 1821 г. слияние под нажимом британского правительства с ближайшим конкурентом — **Северо-Западной компанией из Монреаля,** придало новые силы беспрецедентному монополисту, который теперь за счет полученной им Северо-Западной территории распространил свои владения к Арктике. Торговля осуществлялась на площади 3 млн кв. миль 1 500 служащими в рамках 52 торговых постов. Компания выпускала свои собственные бумажные деньги. Однако она не могла долго оставаться государством в государстве. **Компания была вынуждена уступить Великобритании в 1869 г. землю принца Руперта и Северо-Западные территории за 300 тыс. фунтов стерлингов, а метрополия в свою очередь передала эти земли Канаде.** Таким образом процесс территориального строительства молодого государства продолжился. Из приобретенных земель область вокруг Форта Гэрри была учреждена как новая провинция **Манитоба** — Актом канадского парламента 15 июля 1870 г. Вопрос этот ускорило восстание местных метисов на реке Рид Ривер, противостоящих натиску англоязычных поселенцев-протестантов.

**Британская Колумбия** на Тихоокеанском западе, формально учрежденная как английская колония только в 1866 г., присоединилась к доминиону 20 июля 1871 г. с обязательством федерального правительства построить железную дорогу в течение 10 лет. **Остров Принца Эдуарда** вошел в состав Конфедерации 1 июля 1873 г.

В 1898 г. в составе Канады появилась территория Юкон, в 1905 г. были сформированы провинции **Альберта** и **Саскачеван.** В 1949 г. последним присоединился к Канаде **Ньюфаундленд** — самая восточная провинция.

Если ориентироваться только на конституционные тексты США и Канады, может создаться впечатление, что Канада — это более централизованная федерация, чем США<sup>14</sup>. Однако **чисто легалистского, текстуального подхода явно недостаточно при анализе проблемы федерализма.** Для изучения последнего крайне важны партийная система, роль групп давления и политических движений, мнения граждан по поводу существующего политическо-го порядка<sup>15</sup>.

Некоторые специалисты акцентируют внимание на том, что у истоков канадского федерализма стояли

<sup>11</sup> Цит. по: Данилов С.Ю. История Канады. М., 2006. С. 78–79.

<sup>12</sup> Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма. М.: Издательство «Дом Высшей школы экономики», 2012. С. 4.

<sup>13</sup> Антонова И.Ф. Канада: экономико-географическая характеристика. Ч. 1. М., 1972. С. 24.

<sup>14</sup> Korh J.A. Public Administration and Comparative Constitutionalism: The Case of Canadian Federalism // Public Administration Review. July/August 1997. Vol. 57. № 4. P. 341.

<sup>15</sup> Stein M. Federal Political Systems and Federal Societies // Canadian Federalism: Myth or Reality? Second edition / ed. by J.P. Meekison. Toronto, 1971. P. 31.

прагматики и им был не свойственен какой-либо моральный идеал<sup>16</sup>. Основоположник канадского государства Дж. Макдональд не пытался погрузиться в глубины политической теории или спекулировать на вопросах о правах человека<sup>17</sup>. Возможно, все это было к лучшему, и канадские авторы не породили такого мифологического пласта, как их американские коллеги.

Применительно ко второй половине XIX в. можно сказать, что интенсивной политической жизни еще не было, но уже тогда складывалась: 1) дихотомия консерватизма и либерализма при отсутствии влиятельных радикальных политических партий; и 2) автономность английской и французской Канады, прагматичный союз между элитами которых позволил создать федерацию, но ни в коей мере не исключил острых противоречий в будущем. Следует также помнить о том, что имперский статус доминиона затруднил для канадского федерального центра возможность беспрепятственного наращивания мускулов. Возникла ситуация, когда Лондон оказался не заинтересован в ослаблении провинций.

Полученный канадскими провинциями статус автономного территориального объединения в рамках Британской империи — **доминиона** — облегчал процесс федерализации. В то время как нарождающемуся гражданскому обществу в США приходилось самостоятельно искать сложные компромиссы, канадцам в ведении переговоров друг с другом помогали власти метрополии.

Фактически через столетие после создания США стартовал процесс федерализации на Австралийском континенте. Заселение его осуществлялось концентрически с разных сторон света, более плавно и постепенно, а значит, метрополия сохраняла здесь значительно дольше свои позиции. Объясняется это и беспрецедентной удаленностью от европейской цивилизации и конкретно Великобритании. Свою роль сыграла и континентальная изолированность от стран-соседей, отсутствие внешней угрозы, что было, например, характерно для взаимоотношений Канады и США. Более этнически однородной оказалась и масса переселенцев (здесь, в частности, отсутствовал фактор Квебека), усложнявший развитие канадского федерализма.

Первая колония — **Новый Южный Уэльс** в юго-восточной части материка была заложена в 1788 г. как место содержания заключенных. Труд ссыльных изначально использовался и в других австралийских колониях. В 1803–1804 гг. появляются первые поселения на острове **Тасмания**, в 1824 г. к северу от Нового Южного Уэльса основывается населенный пункт Брисбен — будущая столица колонии **Квинсленд**. Казалось бы, более успешно должны были развиваться колонии, чье создание было

инициировано свободными первопоселенцами. Но таковых в Австралии оказалось значительно меньше, чем в США, и они столкнулись с более неблагоприятными геополитическими и природными условиями.

Колония **Западная Австралия**, образованная в 1829 г., стала результатом некоей частной инициативы, которая, к сожалению, быстро выродилась в чисто спекулятивное мероприятие. По схожему спекулятивному сценарию пошло первоначальное развитие **Южной Австралии**, но ситуацию спасла миграция предприимчивых скотоводов и земледельцев из соседнего Южного Уэльса, искавших в начале 1840-х гг. новые пастбища для своих многочисленных овец.

О хозяйственных возможностях колоний к середине XIX в. говорили их демографические данные: в то время как на континенте проживали более **400 тыс. человек**, почти половина из них (189 тыс.) была сосредоточена в Новом Южном Уэльсе, 64 тыс. — в Южной Австралии и только 5 тыс. — в Западной Австралии<sup>18</sup>.

Открытие золота в 1851 г. явилось мощным фактором к увеличению миграции и хозяйственному процветанию континента. Уже в 1860 г. во всех колониях проживало **1 146 тыс. человек**. Причем на 90% жители колоний были лица британского происхождения, родившиеся в Великобритании и в самой Австралии.

До поры до времени у австралийских колонистов не было стимулов к объединению. Они развивались самостоятельно и нередко испытывали друг к другу подозрительность и вражду. «Интересы буржуазии различных колоний были часто противоположны. Так, если буржуазия Нового Южного Уэльса отстаивала принцип фритредерства, то буржуазия Виктории твердо стояла на позициях протекционизма. Пребывание Виктории так же, как Южной Австралии и Тасмании в составе колонии Новый Южный Уэльс, не только не привело к их сплочению и возникновению общих интересов, но, напротив, обострило сепаратистские тенденции, нашедшие свое выражение в движении за выход из-под власти сиднейской администрации и достижение самоуправления»<sup>19</sup>.

Отдельные государственные деятели Великобритании (как, например, лорд Грей в начале 850-х гг.) предлагали федерализировать австралийские колонии<sup>20</sup>, но эту идею не поддержала местная элита. «Австралийцев вряд ли можно обвинить в поспешном объединении в федерацию. Этот процесс можно отнести к началу 1880-х годов, когда планы французов и немцев в юго-западной части Тихого океана встревожили колонии, но подозрительность Нового Южного Уэльса в отношении Виктории помешала созданию чего-нибудь существенного, чем слабый и неполный федеральный совет»<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Hancock W.K. Australia. L., 1930. P. 47, 50.

<sup>19</sup> Малаховский К.В. История Австралии. М.: Наука, 1980. С. 127–128.

<sup>20</sup> Early Gray // Australian Dictionary of Biography. URL: <http://adbonline.anu.edu.au/biogs/A0104406.htm>

<sup>21</sup> Макинтайр С. Краткая история Австралии. М., 2011. С. 162–163.

<sup>16</sup> La Selva S.V. Federalism as a Way of Life: Reflections on the Canadian Experiment // Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique. Vol. XXVI. № 2 (June–July 1993). P. 223.

<sup>17</sup> Berger C. The Writing of Canadian History. Toronto, 1976. P. 232–233.

Создание упомянутого Федерального совета было инициировано на общеавстралийской конференции 1883 г. Планировалось, что он решит наиболее актуальные проблемы, общие для всех колоний, в том числе отношения с тихоокеанскими островами, прекращение ввоза заключенных и др. «Законы, принятые федеральным советом, должны быть обязательными для тех колоний, которые предварительно рассмотрели и одобрили их проекты. Предполагалось, что совет может начать свою деятельность после того, как не менее четырех колоний дадут на это свое согласие. Законопроект о создании Федерального совета был утвержден британским парламентом в 1885 г. Виктория, Тасмания, Квинсленд, Западная Австралия согласились принять участие в его работе»<sup>22</sup>.

Разумеется, полномочия нового органа были явно недостаточны для быстрой и эффективной интеграции колоний. Поэтому самая сильная среди последних — Новый Южный Уэльс — отказалась послать своих представителей в совет и предлагала образовать полноценный законодательный орган, избираемый населением. В июле 1889 г. премьер-министр колонии Виктория **Г. Паркс** обратился с соответствующим конфиденциальным письмом к премьеру колонии Д. Гиллису о создании федерального парламента и правительства, обладающими всеми правами по типу доминиона Канады», но получил отказ с формулировкой, что предлагаемые задачи как раз и можно достичь через расширение деятельности Федерального совета.

Неутомимый Паркс, неоднократно испытав отказ со стороны коллег из соседних колоний, сумел опереться на поддержку британских губернаторов и особенно губернатора Нового Южного Уэльса лорда Кэррингтона, мечтавших возложить на выборные органы подопечных им территорий бремя обороны. В итоге **6 февраля 1890 г.** открылась **конференция премьер-министров колоний в Мельбурне**, за которой последовала **национальная конференция в Сиднее в марте 1891 г.** с участием представителей колониальных парламентав.

На встрече в Мельбурне начался процесс создания конституции нового государства путем изучения других федеративных конституций — США, Швейцарии, Канады, Германии. Логично, что первые ораторы обратили пристальное внимание на конституционный опыт Канады, входящей в состав Британской империи. Политический ветеран из Нового Южного Уэльса, занимавший там пять раз должность премьер-министра, **Г. Паркс** предложил резолюцию, дословно повторяющую фрагмент из документов Квебекской конференции. За ним выступил политический тяжеловес из Квинсленда, президент Федерального совета **С. Гриффит**, акцентировавший внимание на Британском Акте о Северной Америке 1867 г. и повторивший из него полномочия федеральной власти как пример для подражания. Однако в последующем выступлении лидер оппозиции из Южной Австралии

**Т. Плейфорд** напомнил, что конституция Канады принималась под впечатлением Гражданской войны в США, и канадский парламент получил слишком много полномочий. Поклонник США, генеральный атторней из Тасмании **Э.И. Кларк** остановился на конституционных достоинствах заатлантической республики, а премьер-министр Южной Австралии **Дж. Кокбёрн** призвал не идти по пути Канады, поскольку она не признает дифференциацию между субъектами федерации.

Через год, когда в Сиднее приступили непосредственно к составлению конституционного проекта, критика канадского опыта продолжилась, и собравшимся в итоге был предложен вариант, совмещавший черты американского и британского конституционализма<sup>23</sup>.

Проект федерализации продвигался с трудом — сложнее, чем даже в Канаде. К нему вернулись в феврале 1895 г. на конференции премьеров колоний в Хобарте. Чувствовалась недостаточная общественная поддержка, высказывались опасения, что централизация нанесет удар по демократии<sup>24</sup>. В итоге решено было использовать механизм референдумов.

**В первом референдуме в 1898 г.** по проекту конституции участвовали только 4 колонии из 6. Причем в Новом Южном Уэльсе не было набрано необходимое число утвердительных голосов в 80 тыс., которое изначально было установлено местными властями. В ходе конференции премьер-министров колоний в январе-феврале 1899 г. были внесены незначительные поправки в конституционный проект (в том числе и в пользу Нового Южного Уэльса). Прошедший **повторный референдум в пяти из шести колоний в апреле-июле 1899 г.** выявил укрепившееся большинство там, где оно уже было раньше, и утвердительный ответ в Квинсленде, где оно проходило впервые (см. таблицу № 1). В **Западной Австралии референдум прошел позже — в 1900 г.**, и его результаты также были положительными.

В Англию отправилась делегация из Австралии, которой предстояло согласовать конституционный текст с властями метрополии. Наиболее сложным оказалось улаживание мнений с министром колоний Д. Чемберленом. За три дня до начала рассмотрения конституционного проекта британским парламентом о намерении присоединиться к федеративному союзу заявила Западная Австралия. После внесения некоторых поправок и одобрения текста королевским указом в июне 1900 г. закон о Конституции был введен в действие с 1 января 1901 г.

Внешне произошедшее выглядело как заурядное быденное событие. «В отличие от созданных ранее конфедераций Соединенных Штатов Америки и Германии Австралия не вела войны за независимость

<sup>22</sup> Малаховский К.В. История Австралии. С. 133.

<sup>23</sup> Irving H. Sister Colonies with Separate Constitutions: Why Australians Federationists Rejected the Canadian Constitution // Shaping Nations. Constitutionalism and Society in Australia and Canada / ed. by L. Cardinal and D. Headon. Ottawa, 2002. P. 28–31.

<sup>24</sup> Atkinson A. Federation, Democracy and the struggle against a Single Australia // Australian Historical Studies. Vol. 44. 2013. P. 262–279.



## Итоги голосования за проект Конституции Австралии на референдумах в 1898–1900 гг.\*

Референдум 1898 г.						
	Новый Южный Уэльс	Виктория	Южная Австралия	Тасмания		Итого
За	71 595 (52%)	100 520 (81%)	35 800 (67%)	11 797 (81%)		219 712 (67%)
Против	66 228 (48%)	22 099 (19%)	17 320 (33%)	2 716 (19%)		108 363 (33%)
Референдум 1899–1900 гг.						
	Новый Южный Уэльс	Виктория	Южная Австралия	Тасмания	Квинсленд	Западная Австралия (1900 г.)
За	107 420 (56%)	152 653 (94%)	67 990 (79%)	13 437 (94%)	38 488 (56%)	44 800 (70%)
Против	82 741 (44%)	9 805 (6%)	17 053 (21%)	791 (6%)	30 996 (44%)	19 681 (30%)
Итого: За 424 788 (72%)						
Против 161 077 (28%)						

\* Crisp L.F. Federation Fathers. Melbourne, 1990. P. 342.

или объединение. В отличие от итальянцев она не пережила эпоху воссоединения Рисорджименто. Явка на референдум по созданию федерации была ниже, чем на парламентских выборах»<sup>25</sup>.

\*\*\*

Мы ограничились анализом опыта федеративно-строительства в трех первооселенческих англоязычных государствах, поскольку **вдали от бюрократий европейских монархий и средневековых пережитков Старого света фактор нарождающегося гражданского общества имел более явное, более существенное значение.** Коммерциализованная, располагавшая сильным флотом Великобритания быстро заняла ведущие позиции в колониальной экспансии, которая осуществлялась не только обычными военно-административными

методами, но и благодаря частной инициативе. Именно **на базе этой частной инициативы сложились интенсивные социальные коммуникации и настроения гражданственности.** Потомки англичан-переселенцев были носителями традиций парламентаризма, что способствовало быстрому утверждению переселенческой демократии в новых землях.

Сформированная вдали от Европы демократическая среда облегчала становление федеративной государственности. В условиях низкой плотности населения и разбросанности поселений федеративная матрица являлась более оптимальной, нежели унитарная. Жители формировавшихся государств не были готовы терпеть сильную центральную власть, с ревностью и подозрением смотрели на нее и друг на друга, и местные элиты. Так что **только на началах гибкой федерализации было возможно достижение гражданского согласия.**

<sup>25</sup> Макинтайр С. Краткая история Австралии. С. 165.

#### Литература

1. Антонова И.Ф. Канада: экономико-географическая характеристика. Ч. 1. М., 1972. С. 24.
2. Война за независимость и образование США / под. ред. Г.Н. Севостьянова. М., 1976. С. 478.
3. Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Становление и развитие федеративных государств в Северной Америке, Европе и России. Пенза, 2015. С. 9–10.
4. Данилов С.Ю. Эволюция канадского федерализма. М: Издательство «Дом Высшей школы экономики», 2012. С. 4.
5. Данилов С.Ю. История Канады. М., 2006. С. 78–79.
6. Малаховский К.В. История Австралии. М.: Наука, 1980. С. 127–128.
7. Макинтайр С. Краткая история Австралии. М., 2011. С. 162–163.
8. Согрин В.В. Исторический опыт США. М., 2010. С. 83.
9. Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 10–15.
10. Ушаков В.А. Американский лоялизм. Консервативное движение и идеология в США в 1760–1780-е годы. Л., 1989. С. 9.
11. Филимонова М.А. Соединенные Штаты на пути к консолидации (1781–1788). М., 2007. С. 175–224.
12. Ширяев Б.А. Политическая борьба в США. 1783–1801 гг. Л., 1981. С. 75.
13. Atkinson A. Federation, Democracy and the struggle against a Single Australia // Australian Historical Studies. Vol. 44. 2013. P. 262–279.
14. Berger C. The Writing of Canadian History. Toronto, 1976. P. 232–233.
15. Crisp L.F. Federation Fathers. Melbourne, 1990. P. 342.
16. Hancock W.K. Australia. L., 1930. P. 47, 50.
17. Irving H. Sister Colonies with Separate Constitutions: Why Australians Federationists Rejected the Canadian Constitution // Shaping Nations. Constitutionalism and Society in Australia and Canada / ed. by L. Cardinal and D. Headon. Ottawa, 2002. P. 28–31.
18. Korh J.A. Public Administration and Comparative Constitutionalism: The Case of Canadian Federalism // Public Administration Review. July/August 1997. Vol. 57. № 4. P. 341.
19. La Selva S.V. Federalism as a Way of Life: Reflections on the Canadian Experiment // Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique. Vol. XXVI. № 2 (June–July 1993). P. 223
20. Sharp G.A. American Politics in the Early Republic. The New Nation in Crisis. New Haven, L., 1993. P. 24–25.
21. Stein M. Federal Political Systems and Federal Societies // Canadian Federalism: Myth or Reality? Second edition / ed. by J.P. Meekison. Toronto, 1971. P. 31.

# ПРАВОСУДИЕ ДЛЯ НАРОДА (НИЖНИЕ ЗВЕНЬЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ СТРАН МИРА В СРАВНИТЕЛЬНОМ ИЗЛОЖЕНИИ)\*

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

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

*Страны значительно различаются по организации правосудия. Даже в пределах одной страны (как, например, в США) каждый штат имеет уникальную систему судов. Но в то же время мировые судьи, жюри присяжных и непрофессиональные судьи (шеффены) представляют типичные подходы к осуществлению правосудия. Какой же путь участия граждан в юстиции является наилучшим? Мы считаем, что полупрофессиональные судьи вместе с их профессиональными коллегами, выполняющими одинаковые функции в процессе, это оптимальный способ, и России следовало бы апробировать данную модель.*

*Ключевые слова: сравнительное правосудие, судебные системы, мировые судьи, жюри присяжных, шеффены.*

## Justice for the People (Lower Tiers of the Judicial System of the Countries in the World in Comparative Rendering)

*Salomatin Alexey Yu.,  
Head of the Department of Theory of State and Law and Politology  
of the Penza State University,  
Doctor of History, Doctor of Law, Professor*

*Nakvakina Ekaterina V.,  
Assistant Professor of the Department of Theory of State and Law and Politology,  
of the Penza State University,  
Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor*

*Countries differ greatly in the organization of justice. Even within the same country (USA being as an example) every state has a unique system of courts. But at the same time justice of peace, juries and lay judges (schoffen) are typical approaches to making justice. What is the best way of citizens' participation in justice? We consider that semi-professional judges together with professional ones with the same functions in the process is an optimal approach and Russia is needed to test this model.*

*Key words: comparative justice, Court Systems, Justice of the Peace, Juries; Schoffen.*

Нижние «этажи» судебной системы являются наиболее показательными для ее функционирования. Они же теснее всего могут быть связаны с гражданским обществом, а также непосредственным правосудием — правосудием для рядовых граждан. Именно здесь решается подавляющее большинство дел. «Как правило, общая схема организации судебной власти выглядит примерно следующим образом: первичное звено-мировой судья (участковый, полицейский, судья либо магистратский муниципальный суд); основное звено — окружной суд (трибунал, районный и т.п.), апелляционное и верховное звено»<sup>1</sup>.

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 14-03-00284.

<sup>1</sup> Павликов С.Г. Организация и деятельность местных судов: российский и зарубежный опыт. Аналитический обзор. М., 2006. С. 12.

**В Англии** в виду четко выраженного эволюционного характера развития государства и его компактности, островной изолированности **нижнее звено правосудия сохранилось в наиболее незатронутом временем виде**. Здесь институт **мировых судей** возникает в XIV в., и он является продолжением института «хранителей королевского мира», введенного в конце XII в. королем Ричардом Львиное Сердце. Согласно Акту 1360 г. мировые судьи выступали помощниками шерифа и в их обязанности входило задержание преступников. Но уже с 1364 г. за ними закрепляется выполнение судебных функций совместно с королевскими судьями. «С 1368 года мировые судьи могли рассматривать несложные уголовные дела уже самостоятельно, без участия профессиональных судей и присяжных — т.е. в суммарном порядке. Во второй половине XIV века происходит расширение юрисдикции мировых судей — они могут рассма-

тривать дела о статутных преступлениях, в том числе караемых смертной казнью»<sup>2</sup>. Королем Ричардом II в 1391 г. было установлено, что эти представители судебной власти работают на безвозмездной основе, но на рубеже XVIII–XIX вв. в Лондоне и других крупных городах вводится институт **стипендиариев** — платных магистратов нижнего звена.

Собственно говоря, примерно тот же порядок имеет место и в наши дни. Из примерно 30 тыс. мировых судей только несколько десятков, сконцентрированных в Большом Лондоне, получают вознаграждение. В Средние века мировые судьи были выходцами из местной аристократии или среднего дворянства. Они, наряду с судебными обязанностями, выполняли и административные функции, включая преследование бродяг и нищих, наблюдение за домами презрения, определение границ зарплаты работников, наблюдение за качеством продукции и ценами на рынке и т.д.<sup>3</sup> **С начала XX в. в среде мировых судей доминируют представители среднего класса**, и они уже не осуществляют больше чисто управленческо-контрольные задачи. Наличие юридического образования не является обязательным, хотя с 1966 г. предусматриваются программы специальной юридической подготовки. В целях облегчения работы вышестоящего Суда Короны компетенция магистратских судов в соответствии с законами 1997 и 2003 гг. значительно расширена. **Эти суды заседают в количестве от двух до семи членов и имеют право направить правонарушителя в тюрьму сроком до 6 месяцев и (или) наложить штраф до 1 тыс. фунтов стерлингов.** Если правонарушитель обвиняется в двух и более правонарушениях, этот срок может быть увеличен до 12 месяцев. «Магистраты заседают в 700 судах. Ежегодно ими рассматриваются до 2 млн дел, что составляет около 95% всех уголовных дел, регистрируемых в первой инстанции»<sup>4</sup>.

Что же касается дел гражданских, то **хотя магистратские (мировые) суды и обладают двойной** (т.е. уголовно-гражданской) **юрисдикцией, гражданская составляющая в них является весьма незначительной.** Большинство гражданских дел рассматривается в **судах графств** (их около 60), чья территориальная юрисдикция не совпадает с границами графств. Эти суды включают, по крайней мере, одного судью, его заместителя — профессионального юриста (регистратора), солиситора и технический персонал. В слушаниях дел судья заседает один (коллегия присяжных в составе 8 членов приглашается крайне редко). Иски на сумму менее 500 фунтов стерлингов рассматривает, как правило, регистратор.

В сферу компетенции судов графств входят иски (до определенного максимума) в связи с нарушением

контракта или в связи с возмещением ущерба, иски по поводу земель, приносящих доход, иски, связанные с доверительным управлением собственностью, дела о наследстве.

Уже в рассмотренном нами основании английской судебной пирамиды четко видно противопоставление уголовного и гражданского правосудия. «...Суды Англии — это скорее несколько судебных систем, чем единая система»<sup>5</sup>. Все это результат того, что «развитие шло во многом хаотично и спонтанно, под давлением конкретных обстоятельств, но не сверху вниз, а снизу вверх, через преимущественное развитие низших ее структурных образований и компонентов»<sup>6</sup>.

**Англия является родиной современного суда присяжных**, куда этот институт был привнесен норманнами — завоевателями из Франции. Ранняя централизация феодального государства способствовала быстрому распространению королевской юстиции, а вместе с ним — и жюри присяжных, которые первоначально выполняли роль информаторов для суда. Став участниками вынесения приговора, присяжные испытывали на себе давление со стороны королевского абсолютизма. Однако после рассмотрения дела *Bushnell* (1670 г.), когда неугодные представители общественности были сами приговорены к тюремному заключению до уплаты ими штрафа, королевская юстиция «прозрела» и признала, что присяжные могут выносить вердикты «по совести» и не могут подвергаться наказаниям.

**Однако с XIX в. сфера применения жюри присяжных начала сокращаться.** Закон о судебной процедуре по делам общего права 1854 г. уже допускал, что по согласию сторон гражданское дело могло рассматриваться единолично судьей. Закон об управлении правосудием 1933 г. предусматривал, что с участием присяжных могли рассматриваться только дела определенных категорий, включая дела об обмане, диффамации. При этом использование присяжных могло быть сочтено нерациональным ввиду сложности рассматриваемых вопросов. С 1918 г. упразднен институт большого жюри из 24 членов, которое проверяло обоснованность предъявленных обвинений.

В **США** ввиду пионерского характера страны, чьи огромные пространства заселялись волнообразно в течение длительного времени, и федеративного устройства не могло сложиться единого подхода к организации правосудия в штатах. «В отдельных штатах нижними по уровню гражданскими и уголовными судами являются мировые суды — *Police Magistrate Courts, Justice of the Peace Courts*. Кое-где незначительные дела, связанные с дорожно-транспортными происшествиями, рассматриваются местными — городскими, муниципальными — судами (*Municipal Courts*). Часть гражданских нижестоящих судов ограничена в юрисдикции суммой исковых требований (обычно

<sup>2</sup> Михайлов А.М. Судебная власть в правовой системе Англии. М., 2009. С. 165.

<sup>3</sup> История Европы. Т. 3: От Средневековья к Новому времени (конец XV — первая половина XVII вв.). М., 1993. С. 167.

<sup>4</sup> Романов А.К. Правовая система Англии. М., 2000. С. 300.

<sup>5</sup> Там же. С. 243.

<sup>6</sup> Там же.

2 500 долларов). Называются такие суды “small claims courts”<sup>7</sup>.

Как правило, для судов первой инстанции в штатах характерна некая двойственность. «Основные суды первой инстанции, или суды верхнего уровня, именуется судами «общей юрисдикции»: им подсудны различные типы гражданских и уголовных дел. ...Ниже судов общей юрисдикции стоят суды «ограниченной юрисдикции». ...Обычно такой суд имеет право принимать решения по узкому кругу вопросов, нередко по одному конкретному типу дел»<sup>8</sup>. Именно подобным образом построено правосудие в **Калифорнии** и **Вирджинии**. В первом случае к учреждениям ограниченной юрисдикции относятся 88 муниципальных и 76 мировых судов, обычно применяющих суд присяжных, а выше их по статусу располагаются высшие суды 58 графств с общей юрисдикцией. Во втором случае ограниченную юрисдикцию имеют 204 общих суда, суды по делам несовершеннолетних и семейным отношениям, которые функционируют без участия присяжных. Коллегию присяжных имеет 31 окружной суд общей юрисдикции. В штатах Среднего Запада — **Иллинойсе** и **Айове**, действует более простая система, которая не предусматривает судов ограниченной юрисдикции, но предусматривает участие в процессе присяжных. В Иллинойсе существует 22 окружных суда, а Айове выделено 8 округов в 99 графствах<sup>9</sup>. Таким образом, судебная система Калифорнии и Вирджинии имеет всего 4 уровня (включая апелляционные органы и верховные суды), а Иллинойс и Айове — только 3.

Принципиально важным является то, что **в США на уровне штатов сохранилась возможность выборности судей, в то время как федеральные судьи исключительно назначаются президентом США**. Еще Т. Джефферсон в начале XIX в. указывал на целесообразность выборности судейского корпуса<sup>10</sup>. К середине XIX в. судейские должности все чаще становились выборными (полностью или частично)<sup>11</sup>. Например, Конституция Мичигана 1835 г. предусматривала выборность всех судей, кроме членов Верховного суда штата, а Конституция Калифорнии 1849 г. не делала исключений и для высшего суда штата<sup>12</sup>.

В настоящее время в 38 штатах предусмотрены те или иные выборные процедуры при подборе претендентов на должности в высших судах штатов. В 13 штатах проводятся выборы с указанием партийной принадлежности кандидата, в 13 штатах — без ее указания.

Журнал *Economist* — рупор нелиберальных мондиалистских сил — недавно с осуждением

поведал о выборах трех судей Верховного суда штата Пенсильвания<sup>13</sup>. Кампания стоила беспрецедентно дорого — 16,5 млн долларов. В частности, кандидаты — ставленники демократической партии, взяли 2,1 млн долларов от профсоюзов и 1,7 млн долларов от адвокатов. Но в конце концов что экстраординарного произошло для американского избирательного процесса, где везде, к сожалению, задействованы большие деньги? Почему щедроты спонсоров не вызывают порицания, когда они достаются кандидатам в президенты и в конгрессмены? Журнал считает, что более оптимальным, чем выборы судей, является их выдвижение по сложной процедуре (так называемый Миссурийский план), когда специально назначенная губернатором комиссия предлагает ему три кандидатуры на выбор и отобранный губернатором кандидат проходит процедуру избрания на ближайших выборах. Но чем этот порядок, применяемый в 10 штатах, лучше или, по крайней мере, демократичней? Гарантирует ли он изоляцию судей от больших денег и большой политики? Очень сомнительно.

**Жюри присяжных имеет в США беспрецедентное распространение.** Этот институт является наследием антиколониальной борьбы с Великобританией и проявлением жестокого американского индивидуализма. Положения о нем были инкорпорированы в конституции первых 12 штатов, а также в статью III федеральной Конституции и VI конституционную поправку. В США коллегия присяжных применяется не только в уголовных делах, но и в гражданско-правовых спорах.

Известны случаи, когда вынесенный вердикт 12 непрофессионалов мог решить судьбу крупнейшей корпорации, как это было в споре двух нефтяных гигантов — *Pennzoil* и *Техасо* в 1987 г.<sup>14</sup> Достаточно типичным для суда присяжных является рассмотрение деликтов (например, связанных с автомобильными авариями или недолжным медицинским обслуживанием). Средний срок рассмотрения подобных дел в судах штатов — 2 года. **В целом в судах штатов происходит около 150 тыс. судебных разбирательств с участием присяжных и еще 10 тыс. — в федеральных судах** (половина из них касается гражданского судопроизводства). С участием жюри рассматривается около 1% всех гражданских исков в судах штатов, около 2% — в федеральных судах.

По мнению отдельных представителей судейского сообщества, «суд присяжных может придать гибкость закону, гарантируя применение закона в соответствии с социальными нормами». Более того, «даже при самых благоприятных обстоятельствах судья,

<sup>7</sup> Шумилов В.М. Правовая система США. М., 2003. С. 85.

<sup>8</sup> Мидор Д.Д. Американские суды. Сент Пол, 1991. С. 10–11.

<sup>9</sup> Там же. С. 74–77.

<sup>10</sup> См.: Томас Джефферсон о демократии. СПб., 1992. С. 112.

<sup>11</sup> См.: Haynes E. The Selection and Tenure of Judges. N.J., 1944. P. 100, 116, 127.

<sup>12</sup> См.: The Federal and State Constitutions... Vol. 4. Washington, 1909. P. 1937.

<sup>13</sup> *Courting Cash* // The Economist. 2015. November 14<sup>th</sup>–20<sup>th</sup>. P. 38.

<sup>14</sup> В решении по данному делу присяжных из штата Техас необоснованно присудили к уплате одним из участников спора компании *Техасо* 10,5 млрд долл., чем поставили ее на грань банкротства. Верховный суд США отказался вмешаться в данный судебный случай, и ситуацию удалось разрешить только в результате компромиссного соглашения о выплате 3 млрд долл.

принимая непопулярное решение, попадает под критику общественности и иногда и должностных лиц, что может нанести вред ему, его семье и его карьере. Присяжные заседатели, сохраняя после окончания дела анонимность и не будучи известны общественности, являются хорошей организационной формой решения спорных дел, по которым принятие решения судьей было бы сопряжено с трудностями. И поскольку они, не занимая официального положения, никак не связаны с государством и не имеют каких-либо политических амбиций, они являются истинно независимыми»<sup>15</sup>.

Однако **существуют и серьезные недостатки в деятельности суда присяжных**. Прежде всего — **в реальной жизни он не представляет всего населения**, поскольку избранные многих социально-профессиональных групп уклоняются от участия в нем. «В результате подобной либеральной практики — освобождения некоторых категорий граждан от обязанности быть присяжными — другим гражданам приходится выполнять эту обязанность почти регулярно, каждые 2–3 года, а иногда и чаще. Тем самым порождается категория присяжных, в которую входят, например, домохозяйки, пенсионеры, лица «свободных профессий» и др., которые имеют в своих установках устойчивые отличия от основной массы населения...»<sup>16</sup>.

**Не может абстрагироваться институт присяжных и от этно-расовых противоречий**. Существует немало примеров, когда правонарушение, совершенное представителями цветного населения США, оценивалось жюри присяжных, состоящим преимущественно из белых граждан, иначе, чем того хотелось бы общинам афро-американцев или испано-американцев. А это в свою очередь приводило к беспорядкам и очередной напряженности в межэтнических отношениях.

Но **самый главный недостаток — громоздкость и дороговизна института присяжных**. «Судебная практика США такова, что с участием присяжных заседателей рассматривается не более 15% из числа только серьезных уголовных дел, привлечших внимание общественности. Но и при этих условиях более двух миллионов американских граждан призываются каждый год, чтобы решить, виновен или не виновен их согражданин, а государству деятельность присяжных обходится не менее чем в 500 млн долларов в год»<sup>17</sup>.

**Франция** за последние 100–150 лет продемонстрировала весьма критическое отношение к жюри присяжных. В этой стране с великолепно выстроенной иерархической и понятной судебной системой (в отличие от Великобритании и США) уголовная юстиция совмещена с гражданской. Наиболее массовой разновидностью судов до недавнего времени считались **трибуналы малой инстанции** для гражданских дел и

**полицейские трибуналы** (т.е. практически те же трибуналы малой инстанции) для уголовных дел. В 2003 г. была учреждена новая разновидность судов — **мировые или сопредельные суды**, где судопроизводство осуществляется единолично, как правило, не столько профессиональный судья, сколько лицо, имеющее отношение к праву или госслужбе (профессор права, магистрат, нотариус в отставке, бывший чиновник юридического ведомства)<sup>18</sup>. Мировые судьи решают наименее значимые правонарушения и гражданские иски.

Участие присяжных предусмотрено только при рассмотрении наиболее тяжких преступлений (таких как убийство или вооруженный грабёж) в 99 региональных **судах ассизов**. Франция начала отказываться от англо-американской модели участия общественности в судопроизводстве уже в правлении Наполеона I. Острое разочарование в эффективности подобного правосудия имело место на рубеже XIX–XX вв., когда была масса случаев оправдания преступников. В 1941 г. произошел наиболее решительный поворот: число присяжных не только было сокращено с 12 до 6, но им было предоставлено право участвовать в определении наказания, а не только решения вопроса о виновности. Судьи и присяжные составили единую коллегию с идентичными правами у ее членов<sup>19</sup>. Это обеспечило более адекватное, ответственное поведение представителей гражданского общества.

В **Германии** нижний уровень судопроизводства в пределах земель образуют **участковые суды**, имеющие как предметную специализацию, так и категории дел с определенной суммой иска или предельными сроками наказания. В частности, в их компетенции входят споры по вопросам найма, выплаты алиментов, установления родства, брачно-семейных отношений. Большинство дел рассматриваются судьей единолично.

**Уголовный процесс в ФРГ не знает суда присяжных**, но зато в зависимости от характера преступления состав суда может основательно меняться<sup>20</sup>, становясь более демократичным и представительным. Функцию жюри здесь играют непрофессиональные члены суда — **шеффены**. В органах первой инстанции — участковых судах, единоличный судья рассматривает дела с максимальной мерой наказания до двух лет, а суд шеффенов (судья и два непрофессионала) слушает дела о преступлениях, наказываемых лишением свободы до 4 лет, «а также по делам, по которым прокуратура не обратилась в вышестоящий суд, не посчитав их особо значимыми. В ряде случаев может созываться расширенный суд шеффенов... в составе двух профессиональных судей и двух шеффенов, когда участие второго судьи вызвано большим объемом дела».

<sup>15</sup> Бернэм У. Суд присяжных заседателей. М., 1995. С. 22, 27.

<sup>16</sup> Николайчик В.М. Суд присяжных // Политическая система США. Актуальные измерения. М., 2000. С. 150.

<sup>17</sup> Там же. С. 163.

<sup>18</sup> Маклаков В.В. Судебная власть во Франции: новое законодательство. М., 2007. С. 22–23.

<sup>19</sup> Михайлов П.Л. Суд присяжных во Франции. СПб., 2004. С. 176–201.

<sup>20</sup> Жалинский А., Рёрихт А. Введение в немецкое право. М., 2001. С. 705.

В органах следующего уровня — земельных судах, суд шеффенов имеет в своем составе уже трех судей и двух шеффенов. В них рассматриваются дела он наиболее тяжких преступлениях, особенно об умышленных убийствах. Жалобы на приговоры судов первых двух инстанций принимают малые палаты Высших судов земли в составе профессионального судьи и двух шеффенов. «Функции шеффена (непрофессионального члена суда) является почетной. Во время судебного заседания и обсуждения принимаемого решения шеффены пользуются всеми правами профессионального судьи, равно как и несут все обязанности; совместно с профессиональными судьями шеффены принимают решения о виновности подсудимого и наказания»<sup>21</sup>.

**В других европейских странах используются также некоторые модификации как жюри присяжных, так и присяжных заседателей.** В Австрии, например, трое судей и восемь присяжных рассматривают уголовные дела с вероятным наказанием более чем 10 лет и политические преступления. При этом присяжные решают вопрос о виновности подсудимого и совместно с судьями определяют наказание. В Бельгии жюри из 12 присяжных участвуют практически только в процессах с возможной санкцией в 20 и более лет, и решение принимается тайным голосованием с большинством не менее 8 членов. В Дании приговоры с участием присяжных выносятся нечасто (их менее 100 в год): по делам с наказанием не менее 4 лет или грозящим помещением обвиняемого в психбольницу или политическим преступлением. В Норвегии в судах первой инстанции используются народные заседатели — непрофессиональные судьи, а в апелляционном суде — коллегия из десяти присяжных. Здесь, несмотря на оправдательный приговор, судьи могут санкционировать повторное разбирательство, если посчитают, что свидетельские показания говорят о вине обвиняемого. В Швейцарии суд присяжных из 12 членов отменен во всех кантонах, кроме кантона Женева, оставшись в федеральных судах, где используется крайне редко. Подобное сдержанное и даже негативное отношение к участию представителей народа в судопроизводстве свойственно не только некоторым европейским странам, но и государствам других континентов<sup>22</sup>.

В России жюри присяжных было введено в 1864 г., но очень скоро число подсудных ему дел резко сократилось (около 300 статей Уложения о наказаниях уголовных и исполнительных в конце XIX в. вместо 410 статей в 1860-е гг.)<sup>23</sup>. В советский период присяжные были заменены институтом народных заседателей. Избираемые населением или советами депутатов разных уровней судьи и народные заседатели (соответственно на 5 лет и 2,5 года) не должны были обязательно быть юристами. «Демократическое

мышление требует, чтобы не только правотворчество, но и применение права было доверено избранникам народа, — указывал незадолго до своей смерти в 1990 г. известный французский компаративист Р. Давид. — ...С помощью института народных заседателей очень большое число граждан вовлекается в осуществление правосудия, эти люди возвращаются затем к себе на завод, в колхоз, домой, повидав изнутри, как действует правосудие, и убедившись в справедливом характере действующих законов»<sup>24</sup>. Возвращение к англо-американской правовой традиции в 1993 г. вызвало неоднозначную реакцию. Ряд специалистов до сих пор сомневаются в целесообразности этого «старого нововведения»<sup>25</sup>, а их оппоненты обвиняют своих противников в том, что последние в их опасениях «уподобляются журналистам»<sup>26</sup>. Подобный тон дискуссии, разумеется, неконструктивен.

Институт присяжных после первых экспериментов в 5 субъектах нашего государства с 1 ноября 1993 г. и еще в 4 субъектах с 1 января 1994 г. прочно утвердился как общероссийское явление. «В 1994 году рассмотрено 173 уголовных дела в отношении 241 обвиняемого, в 1995 году — 305 дел в отношении 544 обвиняемых, в 1996 году — 336 дел в отношении 618 обвиняемых, в 1997 году — 419 дел в отношении 867 обвиняемых»<sup>27</sup>. В последнее время произошло сужение компетенции суда присяжных, в частности, за счет дел о терроризме, массовых беспорядках, шпионаже, преступлений, совершенных женщинами и несовершеннолетними. Еще несколько лет назад 47% прокуроров, 40% адвокатов и 63% судей полагали, что именно этот институт наиболее полно реализует конституционное право граждан на участие в правосудии. Ходатайство о рассмотрении дела судом присяжных заявлено почти по каждому пятому делу<sup>28</sup>. Вместе с тем возникает закономерный вопрос, **а стоит ли расширять использование суда присяжных и распространять его, скажем, на гражданский процесс** — даже если речь идет только о делах, вытекающих из семейных, наследственных, жилищных правоотношений?<sup>29</sup> Не учит ли нас зарубежный опыт, что в делах о возмещении морального вреда

<sup>24</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1998. С. 172, 173.

<sup>25</sup> См., например: Алексеев И.Н. Суд присяжных заседателей как угроза российской правовой системе // Уголовный процесс. 2005. № 5; Белкин А.Р. Суд присяжных: сомнительные плюсы и несомненные минусы: материалы Международной научной конференции, посвященной 160-летию годовщины со дня рождения проф. И.Я. Фойницкого «Стратегии уголовного судопроизводства», 11–12 октября 2007 г. СПб., 2007.

<sup>26</sup> Конин В.В. Суд с участием присяжных заседателей: дискуссия продолжается // Российский судья. 2009. № 2. С. 42.

<sup>27</sup> Стус Н.В. Суд присяжных в России: вчера, сегодня, завтра // Российская юстиция. 2015. № 4. С. 48.

<sup>28</sup> Асеева Е.А. Законный состав суда как конституционная гарантия осуществления правосудия // Российская юстиция. 2009. № 9. С. 6, 7.

<sup>29</sup> Ямашев Д.М. Возможность введения суда с участием присяжных заседателей в гражданском процессе // Российский судья. 2009. № 9.

<sup>21</sup> Судебные системы европейских стран. М., 2002. С. 79, 81.

<sup>22</sup> World Jury Systems / ed. by N. Vidmar. Oxford, N.Y., 2003. P. 444–446.

<sup>23</sup> Бобищев-Пушкин А.М. Эмпирические законы деятельности русского суда присяжных. М., 1896. С. 50–51.

присяжные очень часто руководствуются эмоциями, а установление ими справедливости возможно только в наиболее простых, очевидных делах?

Чрезвычайно популярный в XIX в. идеолог либерализма А. де Токвиль акцентировал внимание не на профессиональной, а на политической составляющей суда присяжных<sup>30</sup>. И это, возможно, на тот момент времени было правильно. Однако в условиях зрелой демократии и усложнения социальной жизни вряд ли было бы целесообразным абстрагироваться от рассмотрения степени профессиональной эффективности и социальной приемлемости суда присяжных. **Скорее существует больше аргументов против суда присяжных, чем аргументов за**<sup>31</sup>. «Сегодня сама идея передачи судебной власти 12 присяжным, случайным людям, многим кажется абсурдным. ... Случайная выборка состава жюри присяжных может приводить к тому, что они интеллектуально не смогут оценивать доказательства по делу. ... Считается, что присяжные предвзято относятся к делам. Например,

в делах по автоавариям они часто на стороне водителя. А в делах по обвинению журналистов и газет — чаще не на их стороне. Присяжные легко поддаются влиянию красноречивых ораторов, ... Состав присяжных не всегда отражает социальный состав населения страны. В целом на Западе наблюдается несомненный закат института присяжных заседателей и сокращение его роли в отправлении правосудия»<sup>32</sup>. И в этой связи нам кажется, что стоит присмотреться к институту германских шеффенов или французских присяжных. Более узкий численный состав, равноправное участие наряду с профессиональными судьями в ходе всего процесса делает германский и французский опыт более привлекательным, чем «изобретение» англо-американского мира, который, кстати, России совершенно чужд в отличие от цивилизационных наработок континентальной Европы. В конце концов в порядке эксперимента стоит ввести суд шеффенов в нескольких регионах и присмотреться к нему внимательнее. Пусть в конкурентной борьбе между присяжными и шеффенами определится победитель.

<sup>30</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. С. 210.

<sup>31</sup> См.: Романов А.К. Правовая система Англии. С. 305–307.

<sup>32</sup> Там же. С. 305–306.

## Литература

1. Асеева Е.А. Законный состав суда как конституционная гарантия осуществления правосудия // Российская юстиция. 2009. № 9. С. 6, 7.
2. Бернэм У. Суд присяжных заседателей. М., 1995.
3. Бобрищев-Пушкин А.М. Эмпирические законы деятельности русского суда присяжных. М., 1896.
4. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1998.
5. Жалинский А., Рёрихт А. Введение в немецкое право. М., 2001.
6. История Европы. Т. 3: От Средневековья к Новому времени (конец XV — первая половина XVII вв.). М., 1993.
7. Кони В.В. Суд с участием присяжных заседателей: дискуссия продолжается // Российский судья. 2009. № 2. С. 42.
8. Маклаков В.В. Судебная власть во Франции: новое законодательство. М., 2007.
9. Мидор Д.Д. Американские суды. Сент Пол, 1991.
10. Михайлов А.М. Судебная власть в правовой системе Англии. М., 2009.
11. Михайлов П.А. Суд присяжных во Франции. СПб., 2004.
12. Николайчик В.М. Суд присяжных // Политическая система США. Актуальные измерения. М., 2000. С. 150.
13. Павликов С.Г. Организация и деятельность местных судов: российский и зарубежный опыт. Аналитический обзор. М., 2006.
14. Романов А.К. Правовая система Англии. М., 2000.
15. Стус Н.В. Суд присяжных в России: вчера, сегодня, завтра // Российская юстиция. 2015. № 4. С. 48.
16. Судебные системы европейских стран. М., 2002.
17. Томас Джефферсон о демократии. СПб., 1992.
18. Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 10–15.
19. Шумилов В.М. Правовая система США. М., 2003.
20. Ямашев Д.М. Возможность введения суда с участием присяжных заседателей в гражданском процессе // Российский судья. 2009. № 9.
21. Courting Cash // The Economist. 2015. November 14th–20th. P. 38.
22. Haynes E. The Selection and Tenure of Judges. N.J., 1944.
23. The Federal and State Constitutions... Vol. 4. Washington, 1909.
24. World Jury Systems / ed. by N. Vidmar. Oxford, N.Y., 2003. P. 444–446.

# СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СТРУКТУРЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ГЕРМАНИИ: ОСОБЕННОСТИ СВОБОДНОЙ САМООРГАНИЗАЦИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ НЕМЕЦКОЙ ПРЕССЫ

*Антропов Роман Владимирович,  
заведующий лабораторией контрастивных исследований  
немецкой и российской систем права,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Забайкальского института предпринимательства  
Сибирского университета потребительской кооперации,  
кандидат юридических наук, доцент  
roman-antropov23@rambler.ru*

*Антропова Наталья Анатольевна,  
заведующая лингвистической лабораторией,  
профессор кафедры гуманитарных дисциплин  
Забайкальского института предпринимательства  
Сибирского университета потребительской кооперации,  
доктор филологических наук, доцент  
naantropova@rambler.ru*

*Социокультурной и политической особенностью Германии является то, что эта республика не только позиционирует себя как «страна газет» (нем. Zeitungsland), но и фактически является таковой. Каждый день здесь выходят в свет более 350 ежедневных газет с общим тиражом в 16,8 млн экземпляров. В Республике на 1 000 граждан старше 14-ти лет приходится 306 газетных изданий, а сеть торговых посредников в распространении печатной прессы — самая плотная в Европе. Медиа-продукцию обеспечивают 45 000 штатных журналистов и 40 000 журналистов, работающих на гонорарной основе. В результате высокой публикационной активности актуализируется проблема саморегулирования немецких СМИ, контроля информационной сферы со стороны гражданского общества и самоконтроля со стороны специальных медиаинститутов.*

*Авторы делают краткий экскурс в немецкий рынок газет; дают обзор новейших оригинальных немецкоязычных публикаций, составляющих источниковедческую базу исследования; описывают особенности свободной самоорганизации прессы в ФРГ; характеризуют институциональный контроль прессы в контексте конфликтных ситуаций нравственно-этического характера, возникающих в немецком журналистском сообществе.*

***Ключевые слова:** Германия, медиаполитика, немецкий рынок газет, СМИ, печатная пресса, законодательство о печати, Немецкий совет по прессе, объединения издателей и журналистов, контроль над средствами массовой информации.*

## Mass Media in the Structure of Civil Society of Germany: Features of Legal Regulation of Printed Press Activity

*Antropov Roman V.,  
Head of the Laboratory of Contrastive Researches  
of German and Russian Law Systems  
Assistant Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law  
of the Zabaikalsky Entrepreneurship Institute  
of the Siberian University of Consumer Cooperation,  
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor*

*Antropova Natalia A.,  
Head of the Linguistic Laboratory Professor of the Department of Humanities  
of the Zabaikalsky Entrepreneurship Institute  
of the Siberian University of Consumer Cooperation,  
Doctor of Philology, Assistant Professor*

*Socio-cultural and political feature of Germany is that the republic not only traditionally positions itself as a «country of papers» (Zeitungsland), but in fact it is such. Every day here over 350 daily newspapers are published with a total circulation of 16.8 million copies. In the Republic on 1000 citizens over 14 years of age falls 306 editions and a network of trading intermediaries for distributing print media is the densest in Europe. Media product is provided by 45 000 full-time journalists and 40 000 journalists with author's emoluments. As a result, high publication activity actualizes the problem of self-regulation of the German media, the control of the information sphere by the civil society and self-control on the part of the special media institutions.*

*The authors make a brief excursus to the German newspaper market; give an overview of the latest original German-language publications that make up the source base of research; describe the features of the free self-organization of the press in Germany;*



*characterize the institutional control over the press in the context of conflicts of moral and ethical nature that arise in the German journalistic community.*

**Key words:** *Germany, media policy, the German newspaper market, mass media, print media, press laws, the German Press Council, associations of publishers and journalists, control over the media.*

В демократических государствах, к которым относится Германия, гражданское общество (как открытое общество в плане обеспечения доступа к широкой и разносторонней информации) трудно представить без деятельности СМИ, оказывающих существенное влияние на формирование общественного мнения и правосознания граждан. В определенном смысле СМИ являются носителем общественного правосознания и средством внедрения его в индивидуальное правосознание<sup>1</sup>.

В информационный век средства массовой информации являются весьма важным элементом современного общества, а информация приобретает все большую ценность. В этой связи актуализируется проблема свободы СМИ и их роли в развитии гражданского общества<sup>2</sup>.

Неслучайно к проблемам взаимодействия СМИ и институтов гражданского общества обращаются многие отечественные и зарубежные исследователи, в том числе немецкие. Так, А. Филипович, М. Йеккль и Х. Шиха в своей книге «Медиа и гражданское общество (этика коммуникации и медиа)» анализируют стратегии развития и возможности гражданского общества, которые предусматривают действия со стороны медиа по обеспечению публичности и усилению гарантий качества информации, уделяя особе внимание инструментам самоконтроля медийных институтов при возникновении и разрешении конфликтных ситуаций<sup>3</sup>.

Следует отметить, что современные немецкие теоретики и практики отдельно выделяют так называемое «журналистское право» (Ф. Фехнер и А. Вёсснер)<sup>4</sup> и так называемое «медийное право» как совокупность правовых норм, касающихся средств массовой информации (Ц. Кэслер<sup>5</sup>, Д. Дёрр и Р. Шварцманн)<sup>6</sup>. Как мы видим, в первом случае акцент ставится на субъект права, а во втором — на объект. Вопросы, касающиеся и того, и другого права систематически освещаются в ежегоднике, подведомственном Немецкому совету по прессе<sup>7</sup>. Так, 30 августа 2012 года вышел в свет очередной номер на тему «Омбудсмены

в медиа-среде». В работе анализируются некоторые конфликтные ситуации, связанные с деятельностью газеты «Braunschweiger Zeitung», и предлагаются пути их разрешения. Особо отмечается, что омбудсмены или уполномоченные по делам прессы создают необходимый мост, связывающий журналистов с читателями, и обеспечивают критическое истолкование отдельных журналистских работ. В учреждении «института омбудсменов по делам прессы» Совет видит обогащение для медиа, позволяющее обеспечить качество журналистской работы, установить точки соприкосновения между кругом читателей (обществом) и редакциями. Благодаря деятельности омбудсменов этические, правовые и журналистские стандарты могут быть углублены и в конечном итоге публично изложены в нормативных документах. Книга содержит анализ зарубежного опыта, выявлена его значимость для Федеративной Республики. Кроме того, в ежегоднике традиционно публикуются задокументированные решения Совета по конфликтным ситуациям. Так, в 2011 г. Совет рассмотрел 453 жалобы (в 2010 г. их было 812, включая 2 коллективные жалобы) и 21 претензию (в 2010 г. претензий было 42).

Немецкий Бундестаг еще 12 марта 1976 года поставил перед федеральным правительством задачу — ввиду роста значения медиа для развития демократического общества ежегодно готовить официальный доклад о состоянии СМИ в Германии. В правительстве эта задача была возложена на Уполномоченного правительства по культуре и СМИ (*нем. der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*). Сегодня эта миссия является прерогативой Совета по прессе.

Деятельность Немецкого совета по прессе постоянно находится в центре внимания исследователей-аналитиков. Интерес представляет работа молодого ученого С. Майнгаста «Немецкий совет по прессе: история добровольного самоконтроля в Германии, его границы и возможные реформы», которая была подготовлена на базе Мюнхенского университета имени Людвиг-Максимилиана и издана в ноябре 2013 г. издательством GRIN<sup>8</sup>. Эта тема получила свое развитие и в других университетах Германии. Речь идет о работах начинающих исследователей К. Лётера «Немецкий совет по прессе» (университет г. Айхштет-Ингольштадта)<sup>9</sup> и Ю. Нойманна «Немецкий совет по прессе — организация, задачи и цели» (университет г. Гамбурга)<sup>10</sup>, которые были изданы тем же издательством в том же году.

<sup>1</sup> Гриб В.В. СМИ как институт гражданского общества // Информационное право. 2010. № 1. С. 32–35.

<sup>2</sup> Платонова О.Ф. Социальная роль СМИ как института гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2012. №3. С. 17–19.

<sup>3</sup> Filipovic A., Jäckel M., Schicha Ch. Medien und Zivilgesellschaft (Kommunikations und Medienethik). Weinheim: Beltz Juventa, 2012. 318 s.

<sup>4</sup> Fehner F., Wössner A. Journalistenrecht: Ein Leitfaden für Medienschaffende: Social Web, Online, Hörfunk, Fernsehen und Print. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015. 250 S.

<sup>5</sup> Kaesler C. Recht für Medienberufe: Kompaktes Wissen zu allen rechtstypischen Fragen. Berlin: Springer, 2013. 115 S.

<sup>6</sup> Dörr D., Schwartzmann R. Medienrecht (Start ins Rechtsgebiet). Heidelberg: C.F. Müller, 2015. 266 s.

<sup>7</sup> Jahrbuch 2012: Mit der Sprechpraxis des Jahres 2011. Berlin: Verlag: UVK Verlagsgesellschaft, 2012. 198 s.

<sup>8</sup> Meingast S. Der Deutsche Presserat: Geschichte der freiwilligen Selbstkontrolle in Deutschland, deren Grenzen und mögliche Reformen. München: Grin Verlag GmbH, 2013. 32 s.

<sup>9</sup> Löther K. Der Deutsche Presserat. München: Grin Verlag GmbH, 2013. 24 s.

<sup>10</sup> Neumann Ju. Der Deutsche Presserat — Organisation, Aufgaben und Ziele. München: Grin Verlag GmbH, 2013. 16 s.

Анализ ситуации на газетном рынке Германии показал следующее. В Европе ежедневно выходят в свет 2 500 газет общим тиражом около 85 млн экземпляров. Федеративная Республика предлагает своим читателям 351 ежедневную газету, что выводит ее на первое место на общеевропейском рынке. На втором месте стоит Италия с 111 газетами. За ней следуют Испания (110), Соединенное Королевство (94), Франция (84), Швеция (75), Норвегия (74), Финляндия (46), Дания (30) и Нидерланды (28). Австрия (15), Ирландия (9) и Люксембург замыкают процессию. Среди молодых членов Евросоюза имеют более всего газет Чехия (79), Болгария (61), Польша (35) и Венгрия (30).

Германия издавна считается читающей прессы страной. Первая немецкая газета появилась в 1605 г. в Страсбурге (в немецком произношении — Штрасбург), где Йоханн Каролус, начиная с 1605 года, печатал и распродал свои «Реляции» — новости со всего мира. А старейшая ежедневная газета мира «Einkommende Zeitungen» печатника и издателя Тимотеуса Рицша вышла в свет в немецком Лейпциге<sup>11</sup>.

Сегодня местные и региональные подписные газеты в Германии имеют своих верных читателей. Около 11,3 млн экземпляров ежедневно доставляются своим абонентам. Около 600 000 номеров в день распродаются в розницу. Для этих целей в Германии существуют около 116 000 торговых сетей и точек. Эта самая насыщенная сеть торговых посредников по реализации прессы в мире. В 2013 г. в Германии на газеты и рекламные издания было потрачено 2 079 млн тонн бумаги, так же много, как и 11 лет тому назад.

Германия — это 30,9 млн пользователей веб-сайтов, читающих газетные предложения в Интернете. Всего в Республике зарегистрировано 662 газетных веб-сайта (в 1996 г. — 41 газета имела электронную версию). Немецкие газеты достаточно рано стали завоевывать Интернет. В числе первых в 1995 г. с онлайн-предложениями вышли «Taz — die tageszeitung» (Берлин), die «Schweriner Volkszeitung», «Die Zeit» (Гамбург), die «Süddeutsche Zeitung» (Мюнхен) und die «Rheinische Post» (Дюссельдорф).

Немцы ежедневно в среднем тратят на чтение газет 39 минут, в выходные дни — 44 минуты. При этом степень доверия немецких граждан прессе достаточно высока: 46% опрошенных доверяют местным и региональным изданиям<sup>12</sup>.

Медиапродукцию в Германии обеспечивают более 80 тысяч журналистов, для которых работа в СМИ является основным видом профессиональной деятельности. Из этого числа — 25 тысяч фрилансеров (внештатников). По данным «Немецкого объединения журналистов» (нем. сокр. DJV), цех

работников пера пополняют ежегодно около 2 000 начинающих сотрудников. Журналистов готовят 16 специализированных школ. Авторитетными alma mater считаются Берлинская школа журналистики (нем. *Berliner Journalistenschule*), Немецкая школа журналистики в Мюнхене (нем. *Deutsche Journalistenschule München*), Школа журналистики имени Генри Наннена в Гамбурге (нем. *Henri-Nannen-Schule*), Школа экономической журналистики имени Георга фон Хольцбринка (нем. *Georg-von-Holtzbrinck-Schule für Wirtschaftsjournalisten*).

Проследившая эволюцию законодательства о СМИ, необходимо упомянуть 1956 год, когда немецкими властями было принято решение: государство не вмешивается в деятельность СМИ, они, однако, должны создать свою собственную систему самоконтроля. Для этой цели из представителей самых авторитетных средств массовой информации был избран добровольный общественный орган — Федеральный совет прессы, принявший впоследствии журналистский кодекс — свод норм, которыми должны руководствоваться журналисты и СМИ. В кодексе говорится, что журналисты должны соблюдать законы и не прибегать к недопустимым методам получения информации. Особое значение в журналистской среде придается «Хартии безопасности журналистов», инициатором создания которой является Немецкий союз прессы.

Основной структурой, контролирующей журналистов и печатную прессу в Германии, является Немецкий совет по прессе (нем. *Deutscher Presserat*), учрежденный в 1956 г. как структура самоконтроля деятельности печатной прессы (по подобию английского *General Council of the Press*). В 1996 г. Совет утвердил новую редакцию Кодекса немецкой прессы (принципы журнализма), существующего с 12 декабря 1973 г. под названием «Публицистические директивы». Сегодня данный документ конкретизирует профессиональную этику прессы и выступает ориентиром для немецких журналистов при выполнении ими обязательств перед обществом и государством.

В современном виде состав Немецкого совета по прессе представлен четырьмя институтами — Федеральным объединением издателей газет (нем. *Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger*, сокр. *BDZV*), Немецким объединением журналистов (нем. *Deutscher Journalisten-Verband*, сокр. *DJV*), Союзом журналисток и журналистов Германии (нем. *Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver. di*) и Объединением немецких издателей журналов (нем. *Verband Deutscher Zeitschriftenverleger*, сокр. *VDZ*).

Федеральное объединение издателей газет (нем., сокр. *BDZV*) является головной организацией (нем. *Spitzenorganisation*) издателей газет в Федеративной Республике Германии. Союзу принадлежит 298 ежедневных газет с тиражом в 16,5 млн номеров, а также 13 еженедельников с миллионным тиражом. С августа 2000 г. штаб-квартира ассоциации находится в Берлине, а возник Союз в 1954 г. в результате слияния двух немецких институтов — *Gesamtverband der*

<sup>11</sup> Zeitungen und ihre Leser in Stichworten 2014/2015. URL: <http://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/wirtschaftliche-lage/zeitungen-in-zahlen-und-daten/>

<sup>12</sup> Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2015. URL: [http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzb\\_hauptseite/aktuell/publikationen/2014/assets/Zahlen\\_Daten\\_2015.pdf](http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzb_hauptseite/aktuell/publikationen/2014/assets/Zahlen_Daten_2015.pdf)

Deutschen Zeitungsverleger (организация лицензиатов) и Verein Deutscher Zeitungsverleger (организация издателей газет)<sup>13</sup>.

Основными задачами VDZ являются: сохранение независимости немецких демократических газет; воплощение публицистической задачи немецкой газеты; содействие подготовке подрастающего поколения газетных издателей и др.

Немецкое объединение журналистов (нем., сокр. DJV) — крупнейшая в Европе организация журналистов. Она была основана в 1949 г., сегодня состоит из 16 земельных организаций, суммарно представляя примерно 38 000 членов. Согласно уставу под DJV подразумевается «профсоюз журналистов», т.е. данное образование выступает как профессиональное объединение и профсоюз одновременно<sup>14</sup>. Основными задачами DJV являются: обеспечение свободы и самостоятельности прессы и радио, духовная независимость журналистского труда; участие в работе над проектами тех законов, которые касаются СМИ или затрагивают интересы их представителей; уважение к профессии журналиста; укрепление социального и профессионального положения журналистов и др. DJV представляет интересы и консультирует как служащих, так и людей свободной профессии во всех журналистских сферах.

Немецкий союз журналисток и журналистов (нем., сокр. *dju in ver. di*) уже более 60 лет выступает за независимое освещение событий, журналистское качество и улучшение условий труда журналистов. Ранее эта структура имела наименование Союз журналистов Германии (нем. *Deutsche Journalisten Union*). Сегодня она является специализированной группой Объединенного профсоюза сферы услуг *ver. di*. В Союз входят почти 22 000 штатных и внештатных журналистов, редакторов, публицистов, карикатуристов, фотокорреспондентов, волонтеров и студентов<sup>15</sup>.

Объединение немецких издателей журналов (нем. *Verband Deutscher Zeitschriftenverleger*; сокр. VDZ) является родным домом для более чем 400 издательств Германии с 6 000 наименований журналов. 80% общего оборота рынка печатных изданий приходится на VDZ. Объединение выступает на национальном и международном уровнях за публицистические, культурные и экономические интересы издателей немецких журналов<sup>16</sup>. Очень показателен и тот факт, что немецкие читатели ежемесячно тратят на покупку журналов примерно 280 млн евро.

В наши дни перед Немецким советом по прессе стоят две основные задачи: защита свободы немецкой прессы от внешних притязаний, а также критическое

отношение к допущенным ошибкам с принятием мер по их устранению. Практическим решением последней задачи занимаются три специальные структуры Совета, именуемые Комиссиями по жалобам на прессу (нем. *Beschwerdeausschuss*). В своей деятельности комиссии руководствуются «Положением о жалобах» Немецкого совета по прессе.

Основным средством воздействия на нарушителей Кодекса прессы и перечня публицистических принципов ежедневной работы журналистов (фальшивая подача событий, неразрешенное называние фамилий, словесные обороты или карикатурные изображения, вмешательство в частную сферу и т.д.) является воздействие через публичную огласку самого факта нарушения. В ФРГ печатное СМИ, преступившее требования этического кодекса, обязано опубликовать решение Комиссии по жалобам, содержащее аргументированный анализ нарушения и вердикт по его поводу (выговор, порицание, замечание).

В Германии подать жалобу на действия определенных СМИ или конкретных журналистов можно в Интернете. Подача online-жалобы состоит в использовании интерактивного сервиса Немецкого совета по прессе на странице сайта «Online Beschwerden»<sup>17</sup>.

Немецкий совет по прессе в 2014 г. принял наибольшее количество жалоб, как никогда ранее. Согласно статистике 2013 г. в Немецкий совет по прессе обратились 1 347 читателей с тем, чтобы подвергнуть отдельные публикации проверке на предмет соблюдения этико-правовых правил поведения печатных масс-медиа Германии. Годом ранее, в 2012 г., с жалобами обратилось 1 500 человек. В 2014 г. количество жалоб увеличилось до 2009. В 90% случаев заявителями были частные лица, в 10% случаев — союзы (ассоциации), партии или компании (организации). В основном это жалобы на действия местных газет (нем. *regionale Tageszeitungen*), популярных журналов (нем. *Publikumszeitschriften*) и бульварных газет (нем. *Boulevardzeitungen*). 63% заявителей подали жалобы на онлайн-публикации. Всего за 2014 год Советом по прессе было вынесено 21 осуждение<sup>18</sup>.

Отдельно заметим, что Немецкий совет по прессе не несет ответственность за рекламу / объявления (нем. *Werbung / Anzeigen*); вещание (телевидение и радио) (нем. *Rundfunk (TV und Radio)*); блоги и частные Интернет-сайты (нем. *Blogs und private Internetseiten*); опровержения (нем. *Gegendarstellungen*); требования о возмещении ущерба (нем. *Schadensersatzforderungen*) и т.д.

Таким образом, в Германии существует этический кодекс прессы, в котором обозначены основные правила журналистской деятельности в соответствии с рекомендациями Немецкого совета по прессе — органа добровольного самоконтроля, наблюдающего за самодисциплиной прессы и состоящего из представителей ассоциаций журналистов и издателей.

<sup>13</sup> Verband Deutscher Zeitschriftenverleger. URL: <http://www.bdzv.de/ueber-den-bdzv/aufgaben-und-ziele/der-bdzv-im-ueberblick/>

<sup>14</sup> Deutscher Journalisten-Verband. URL: <http://www.djv.de/startseite/profil/der-djv/djv-profil.html>

<sup>15</sup> Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver. di. URL: <http://dju.verdi.de/ueber-uns>

<sup>16</sup> Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ). URL: <http://www.vdz.de/ueber-den-vdz/>

<sup>17</sup> Online-Beschwerde. URL: <https://presserat.de/beschwerde/online-beschwerde/>

<sup>18</sup> Beschwerde: Statistik 2014. URL: <http://www.presserat.de/beschwerde/statistiken/>

Полагаем, полноценное развитие журналистского саморегулирования, как важнейшего системообразующего элемента демократического гражданского общества, в России вряд ли возможно без выявления и оценки необходимых ресурсов для этого развития — политических, правовых,

организационных и финансовых. В этой связи весьма интересен опыт Германии, где прослеживается разумное сочетание регулирования и саморегулирования деятельности свободной немецкой прессы, четко отлажена система контроля и самоконтроля медиа-индустрии.

#### Литература

1. Гриб В.В. СМИ как институт гражданского общества // Информационное право. 2010. № 1. С. 32–35.
2. Платонова О.Ф. Социальная роль СМИ как института гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2012. №3. С. 17–19.
3. Dörr D., Schwartmann R. Medienrecht (Start ins Rechtsgebiet). Heidelberg: C.F. Müller, 2015. 266 s.
4. Fechner F., Wössner A. Journalistenrecht: Ein Leitfaden für Medienschaffende: Social Web, Online, Hörfunk, Fernsehen und Print. Tübingen: Mohr Siebeck, 2015. 250 s.
5. Filipovic A., Jäckel M., Schicha Ch. Medien- und Zivilgesellschaft (Kommunikations- und Medienethik). Weinheim: Beltz Juventa, 2012. 318 s.
6. Jahrbuch 2012: Mit der Spruchpraxis des Jahres 2011. Berlin: Verlag: UVK Verlagsgesellschaft, 2012. 198 s.
7. Kaesler C. Recht für Medienberufe: Kompaktes Wissen zu allen rechtstypischen Fragen. Berlin: Springer, 2013. 115 s.
8. Löther K. Der Deutsche Presserat. München: Grin Verlag GmbH, 2013. 24 s.
9. Meingast S. Der Deutsche Presserat: Geschichte der freiwilligen Selbstkontrolle in Deutschland, deren Grenzen und mögliche Reformen. München: Grin Verlag GmbH, 2013. 32 s.
10. Neumann Ju. Der Deutsche Presserat — Organisation, Aufgaben und Ziele. München: Grin Verlag GmbH, 2013. 16 s.
11. Zeitungen und ihre Leser in Stichworten 2014/2015. URL: <http://www.bdzv.de/maerkte-und-daten/wirtschaftliche-lage/zeitungen-in-zahlen-und-daten/>
12. Beschwerde: Statistik 2014. URL: <http://www.presserat.de/beschwerde/statistiken/>
13. Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) in ver. di. URL: <http://dju.verdi.de/ueber-uns>
14. Deutscher Journalisten-Verband. URL: <http://www.djv.de/startseite/profil/der-djv/djv-profil.html>
15. Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2015. URL: [http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzv\\_hauptseite/aktuell/publikationen/2014/assets/Zahlen\\_Daten\\_2015.pdf](http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzv_hauptseite/aktuell/publikationen/2014/assets/Zahlen_Daten_2015.pdf)
16. Online-Beschwerde. URL: <https://presserat.de/beschwerde/online-beschwerde/>
17. Verband Deutscher Zeitschriftenverleger. URL: <http://www.bdzv.de/ueber-den-bdzv/aufgaben-und-ziele/der-bdzv-im-ueberblick/>

## АНАЛИЗ ЕВРОПЕЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ МОДЕЛИ И АСПЕКТОВ ПАРТНЕРСТВА ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В ЕВРОСОЮЗЕ

*Шапкина Елена Анатольевна,  
доцент кафедры государственного аудита  
Высшей школы государственного аудита  
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук, доцент  
shapkina\_elena@mail.ru*

*В статье проводится анализ Европейской социальной модели, призванной повысить эффективность экономической системы Европейского союза. На основе сложившейся практики и традиций европейских государств разработаны различные механизмы партнерства институтов государства и общества, направленные на выполнение различных социально значимых задач в зависимости от степени сложности и адресности. Социальная стабильность, в первую очередь, зависит от распределения рисков и ответственности между участниками Европейской социальной модели. Немаловажную роль играют правовые гарантии исполнения обязательств и договоренностей между партнерами. Особое внимание уделяется основным принципам, не подвергающимся сомнениям со стороны общества и свободдам Европейской социальной модели, к которым относятся движение людей, капиталов, товаров и услуг, подконтрольным как государствам-участникам Европейского союза, так и общеевропейским институтам. В статье приводится сравнительный анализ данных и различных точек зрения ученых и практиков, опираясь на которые автор делает собственные выводы и предложения.*

*Ключевые слова:* гражданское общество, социальное партнерство, социальный риск, ответственность, контроль, социальная модель, правовые гарантии, обязательства, социальная безопасность, стабильность.

## Analysis of the European Social Model and Aspects of Partnership of State and Society Institutes in the European Union

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

*The analysis of Social model of European Union is given in the present article, which must upgrade the effectiveness of economical system of the EU. Different mechanisms of partnership of state bodies and civil institutions were formed on the basis of practice and traditions of European countries. They are directed for solving of different social valuable matters depended on level of difficulties and receiver. Social stability, first of all, depends on risks and responsibility stratification between participants of European social model. Legal guarantees play the special role during the execution of responsibilities and agreements between partners. The special attention goes to basic principles, which cannot be argued by society and to freedoms, which include movements of human resources, capitals, goods and cervices and which are under control of both countries of European Union and EU institutions. The comparative analyses of data and different points of views of scientists and practical workers are also given in the article. The author gives authentic resolutions and suggestions.*

**Key words:** *civil society, social partnership, social risk, responsibility, control, social model, legal guarantees, necessity, social security, stability.*

Исторические и культурные традиции европейских государств, их достижения в сфере экономики и права сделали возможной разработку Европейской социальной модели, опирающейся на социальную солидарность и сплоченность. Она была призвана обеспечить эффективное функционирование экономики и справедливость в распределении общественного богатства.

Такая модель представляет собой некий социальный идеал, к которому следует стремиться, опираясь на социальную идею, воплотившую в себе традиционные ценности европейской цивилизации и совокупность конечных целей социального развития. При этом Европейская социальная модель постоянно совершенствуется и дополняется, отражая изменения, происходящие в обществе.

Основы Европейской социальной модели и направления социальной политики изложены в важнейших документах Евросоюза, в частности, в Хартии основных социальных прав трудящихся Сообщества 1989 года, дополненной в 2000 году Хартией основных прав Евросоюза, в текстах договоров о Евросоюзе, а также Конституции, подписанной в Риме в 2004 году главами государств и правительств Евросоюза.

В ведущих странах Европы — Франции, Германии и др., сложились эффективные и надежные системы социальной защиты, которые были результатом как борьбы левых сил и профсоюзов, так и целенаправленных действий правительств<sup>1</sup>. Немаловажную роль сыграла и международная обстановка, когда каждая из уже существующих на континенте политических систем стремилась доказать свою жизнеспособность и социальную привлекательность. Европейская социальная модель, предложенная Западом, должна была еще раз продемонстрировать преимущества капитализма перед социализмом.

Таким образом, Европейская социальная модель явилась одновременно плодом завоеваний массовых организаций трудящихся и превентивной политики предпринимателей и государств. Большинство населения воспользовались социальными достижениями, предусмотренными Европейской социальной моделью.

В настоящее время Европейский союз как качественно новое наднациональное объединение, демонстрирует достижения социальной политики и ее эволюции в новых условиях. По данным Евростата, до 30% ВВП Евросоюза расходуется на социальную защиту населения. В отдельных странах — еще больше. Например, в Швеции — 59%. Европейцы гордятся так называемым «социальным стержнем» Европы, несмотря на то, что ряд политологов и экспертов (по большей части американских) рассматривает его как тормоз на пути развития конкурентоспособной экономики и даже определяет ее как «социальную болезнь»<sup>2</sup>.

В то же время главная задача социального государства — обеспечить стабильность в стране и социальную защиту граждан. Его предназначение — строить свою политику с учетом интересов всех, без исключения, социальных слоев и групп, составляющих современное общество, а также создавать условия для воспроизводства отвечающим новым требованиям рабочей силы, способной обеспечить необходимую материальную базу страны<sup>3</sup>. Каждый гражданин должен чувствовать себя под правовой защитой государства. Заботу с его стороны должны ощущать не только бедные, но и вполне благополучные группы населения, тем более, что роль последних в экономическом развитии страны определяющая.

<sup>1</sup> Стародубцева И.А. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации и Французской Республике // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2.

<sup>2</sup> Проблемы эффективности социальной политики и общественный контроль / под ред. С.М. Шахрая, Т.В. Ярыгиной. Ульяновск: Издательство «Артишок», 2008.

<sup>3</sup> Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерения прогресса / Институт социально-политических исследований РАН. М.: Наука, 2010.

Только имея поддержку и доверие общества, государство может успешно реализовывать свою политику, как экономическую, так и социальную, и иметь право называться социальным. Социальное государство опирается на три составляющих. Это: социальная справедливость, социальная ответственность и социальное партнерство. Внедрение этих идей и их реализация во многом зависят от наличия гражданского общества в стране и уровня его развития. Социальная ответственность государства — это выработка и реализация социального законодательства, обеспечивающего надежную социальную защиту граждан.

Хотелось бы упомянуть еще об одной стороне социальной ответственности государства — обеспечении социальной безопасности, то есть стабильности, создании комфортного социального фона, на котором люди получили бы возможность реализовываться в своих собственных интересах и интересах общества в целом. В этом смысле особую роль играет обострение социальных рисков. В данном исследовании под социальными рисками понимаются факторы или явления, характеризующие вероятность наступления событий, влекущих за собой такие изменения социально-экономической системы, которые могут привести к потере или ограничению экономической конкурентоспособности и социального благополучия индивидов и социальных групп. Следует отметить, что интерес к проблеме рисков и способам управления ими является следствием динамизма и достаточно высокой степени неопределенности рыночной экономики. Поэтому различные формы рисков, в частности, производственных, финансовых, инновационных, экологических и т.д., получили достаточно развернутое научное обоснование и рекомендации по управлению ими<sup>4</sup>.

Что касается социальных рисков, то внимание к ним особенно со стороны экономистов, на наш взгляд, недостаточно, хотя исследования современных социальных систем свидетельствуют об обострении и усложнении социальных рисков. К сложным рискам относятся, в частности: риск преждевременной смерти, который может быть связан с плохой экологической обстановкой, вредными условиями труда, социальными болезнями, включая ВИЧ/СПИД, туберкулез и другие; угроза нищеты, например, для населения депрессивных территорий или районов с тяжелыми климатическими условиями; наконец, криминогенная обстановка и терроризм, создающие угрозу жизни, здоровью, собственности граждан.

Перечисленные социальные риски, несмотря на свое разнообразие и различие форм проявления в разных обществах, имеют специфическую характеристику — всеобщность. Степень их опасности для разных социальных групп и индивидов не одинакова, но как

показывает практика справиться с данной категорией рисков в одиночку, индивидуально, а в ряде случаев даже на уровне отдельного государства невозможно.

Серьезность данной проблемы обусловила появление специальных исследований и даже научных направлений, например, в фундаментальной социологии. Здесь сформировалась самостоятельная отрасль — социология риска. Существенный вклад в развитие этого направления внесла немецкая социология (А. Гелен, Н. Луман, У. Бек и др.) С точки зрения предмета данной статьи представляет интерес позиция немецкого социолога Ульриха Бека. Анализируя особенности современного постиндустриального общества, связанные в том числе и с процессами глобализации, Ульрих Бек приходит к выводу о том, что современное постиндустриальное общество — это общество риска. Этот тезис обосновывается тем, что подрываются и исчезают важнейшие основы общества индустриального модерна, в частности, классовые различия, ориентация на производительный труд и рост богатства. Вместо этого системообразующими становятся такие факторы, как всеобщая опасность, страх, неуверенность и всеобщее равенство в страхе и неуверенности. Моментом общественного осознания данного теоретического посыла У. Бек определяет Чернобыльскую катастрофу. «Чернобыль — это ...конец всех наших строго культивированных возможностей дистанцирования друг от друга, ставший очевидным после радиоактивного заражения. От бедности можно защититься границами, от опасностей атомного века — нельзя. В этом их своеобразная культурная и политическая сила. Эта сила в угрозе опасности, которая не признает охранных зон и дифференциаций современного мира»<sup>5</sup>. В 2001 г. этот вывод подтвердили террористические атаки в США. В 2008 г. — глобальный финансовый кризис.

Рассмотрение общности угрозы, неуверенности и страха в качестве основной социальной характеристики общества риска обуславливает новый взгляд на весь комплекс сложившихся теоретических и идеологических представлений и действующих институтов. Этот тезис актуален для системы взаимосвязей между государством и личностью, включая вопросы основных прав граждан, он оказывает влияние на определение границ политических систем и общественных движений, наконец, сами функции и роль государства, сферы его ответственности и прерогативы претерпевают существенные изменения под влиянием новых реалий.

Глобальность современных проблем неразрывно связана с системой взаимодействия государств, взаимной помощью, с международной солидарностью и социальным сплочением. Здесь решающую роль может сыграть потенциал, заложенный в продуманной политике государств, соответствии требованиям, предъявляемым к современному социальному государству<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> См. работы: Альгин А.П. Грани экономического риска. М.: Знание, 1997; Клейнер Г.Б. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски стратегии безопасности. М.: Экономика, 1997; Редхед К., Хьюс С. Управление финансовыми рисками М.: ИНФА-М, 1996; Тэпман Л.Н. Риски в экономике. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.

<sup>5</sup> Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М.: Прогресс-Традиция, 2000. С. 5.

<sup>6</sup> Окатов А.В. Концепция коллективного поведения Г. Лебона как теоретико-методологическая основа исследования

При решении такой задачи важнейшую роль играет детально прописанная и неукоснительно соблюдаемая законодательная база. Именно она делает возможным урегулирование проблем, порожденных несовпадением интересов, сглаживание социальных конфликтов и обеспечивает поступательное развитие общества. Существующее социальное законодательство Евросоюза определяет в качестве обязанностей государств-членов приводить свои правовые системы в соответствии с общеевропейской. Чаще всего используется применение социальных директив, процент применения которых примерно составляет 90% по Европейскому союзу в целом. Четыре страны — Дания, Испания, Финляндия и Швеция включили в свое законодательство 100% юридических документов Евросоюза<sup>7</sup>. Результативно работает разветвленный механизм реализации социальной политики Евросоюза. Во многих случаях желаемый эффект достигается применением принципа субсидиарности, распределяющего ответственность и компетенции между различными уровнями власти. Таким образом, признавая право на свободу действия, органы и структуры Евросоюза берут на себя решение поставленных задач лишь в том случае, когда государствами не могут быть решены отдельные задачи самостоятельно.

Облегчение социальной нагрузки, лежащей на государстве, которая может в отдельных случаях стать неподъемной, должно компенсироваться, как считают в Евросоюзе, увеличением социальной ответственности бизнеса и наемных работников. В результате с определенными трудностями формируется современная упреждающая стратегия, позволяющая избегать крупных социальных конфликтов, используя компромиссы и политику социального партнерства.

По-новому ставится вопрос и об участии населения в социально-экономическом развитии. Акцент с благотворительности и социальной поддержки наиболее ущемленных групп населения переносится на предоставление возможности каждому участвовать в создании общественного богатства и пользоваться его плодами в условиях самого продвинутого на сегодняшний день этапа развития — инновационного.

Принятие новой стратегии — показатель стремления общества дать адекватный ответ на вызовы XXI века. В обобщенном виде этот ответ заключается в том, что ответственность за успех реформ, обеспечение социальной безопасности и стабильности ложится в равной степени на государство, бизнес, неправительственные организации, гражданское общество в целом и отдельных граждан в частности<sup>8</sup>. А осознание своей со-

циальной ответственности всеми субъектами следует признать важнейшим фактором общественного развития в XXI веке.

Основные принципы, на которых построена Европейская социальная модель, не подвергаются сомнению со стороны общества. Многие социальные конфликты, наносящие ущерб поступательному развитию экономики — материальной базы социального развития, могут быть предотвращены или улажены с помощью системы коллективных договоров и общественного контроля. В частности, опираясь на работы В.В. Гриба, стоит отметить, что общественные объединения и некоммерческие организации могли бы выступить в качестве участников общественного контроля<sup>9</sup>.

Колдоговорная практика позволяет сбалансировать соотношение сил между предпринимателями и наемными работниками, предусмотреть сохранение за каждым из участников своих прав и интересов. В отличие от стран англо-саксонской культуры, где нормой до сих пор остаются индивидуальные контракты, Европейская социальная модель поддерживает коллективный характер гарантий. В условиях социально-ориентированной рыночной экономики коллективные договоры претворяют в жизнь в социальной сфере принцип субсидиарности, отражая лозунг ЕС: единство в многообразии. Права, гарантированные по коллективному договору, могут быть различными в зависимости от отрасли промышленности или страны (например, Эстония, Австрия).

Главная же ценность системы коллективных договоров в том, что они нацелены на улучшение условий жизни, труда, сохранение социальных гарантий, с учетом национальных и территориальных особенностей.

Таким образом, Европейская социальная модель предусматривает борьбу против социального отторжения, любой дискриминации, что отличает ее от других существующих моделей. Вместе с тем даже в рамках ЕС она так и не сумела решить целый ряд важных для социального развития общества проблем, например, преодолеть негибкость рынка труда, и испытывает сложность в связи с нарушением баланса стоимости системы социальной защиты. Активно дебатировается и часто критикуется роль современного социального государства, бизнеса и неправительственных организаций, их взаимоотношения. Не определена и доля социальной ответственности, возлагаемая на каждого из социальных партнеров в условиях интеграции. Остро встает вопрос о возможности контролировать друг друга в процессе неизбежного взаимодействия.

Достижение таких свобод, как движения людей, товаров, капитала и услуг, проведение общей политики в большем количестве областей ведут к постепенной передаче части суверенитета государств-членов общеевропейским институтам.

современного гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1.

<sup>7</sup> Яник А.А., Попова С.М. Проблемы становления механизмов социального мониторинга как элемента стратегического управления социально-экономическим развитием России // Социодинамика. 2015. № 11. С. 117–143. DOI: 10.7256/2409-7144.2015.11.16946. URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_16946.html](http://e-notabene.ru/pr/article_16946.html)

<sup>8</sup> Прокопович Г.А. Мировой опыт в становлении институтов гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4.

<sup>9</sup> Гриб В.В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4.

#### Литература

1. Альгин А.П. Грани экономического риска. М.: Знание, 1997.
2. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М.: Прогресс-Традиция, 2000.
3. Гриб В.В. Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации как участники общественного контроля: российский и зарубежный опыт // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4.
4. Клейнер Г.Б. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски стратегии безопасность. М.: Экономика, 1997.
5. Окатов А.В. Концепция коллективного поведения Г. Лебона как теоретико-методологическая основа исследования современного гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1.
6. Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А. Измерения прогресса / Институт социально-политических исследований РАН. М.: Наука, 2010.
7. Проблемы эффективности социальной политики и общественный контроль / под ред. С.М. Шахрая, Т.В. Ярыгиной. Ульяновск: Издательство «Артишок», 2008.
8. Прокопович Г.А. Мировой опыт в становлении институтов гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4.
9. Редхед К., Хьюс С. Управление финансовыми рисками. М.: ИНФА-М, 1996.
10. Стародубцева И.А. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации и Французской Республике // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 2.
11. Тэпман Л.Н. Риски в экономике. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
12. Яник А.А., Попова С.М. Проблемы становления механизмов социального мониторинга как элемента стратегического управления социально-экономическим развитием России // Социодинамика. 2015. № 11. С. 117–143. DOI: 10.7256/2409-7144.2015.11.16946. URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_16946.html](http://e-notabene.ru/pr/article_16946.html)

## ДИАЛЕКТИКА ПРОТИВОРЕЧИЙ ГОСУДАРСТВА, ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ЛИЧНОСТИ

*Гарашко Анна Юрьевна,  
преподаватель кафедры теории государства и права  
Московского университета Министерства внутренних дел  
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук  
garashkoanna@rambler.ru*

*Степанюк Владимир Иванович,  
начальник кафедры Орловского юридического института  
Министерства внутренних дел  
Российской Федерации имени В.В. Лукьянова  
stepanuk\_2006@mail.ru*

*Статья посвящена актуальным проблемам современной юридической науки — нахождению оптимального баланса и преодолению существующих противоречий между государством, личностью, гражданским обществом. В ходе работы были сделаны следующие заключения: связь личности, гражданского общества и государства — объективна и естественна. Основным признаком этой связи является противоречивость — неизбежная и неустранимая, так как обусловлена самой целью существования каждого из них (стремление к ограниченному ресурсу — власти) и являющаяся в целом позитивной в связи с возможностью лимитирования стремления к власти трех рассматриваемых явлений.*

*Ключевые слова: личность, государство, гражданское общество, индивидуальное право, право гражданского общества, юридическое право, противоречия, диалектика.*

### Dialectics of Inconsistencies of the State, Civil Society, Person

*Garashko Anna Yu.,  
Lecturer of the Department of Theory of State and Law  
of the Kikot Moscow University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation,  
Candidate of Legal Sciences*

*Stepanyuk Vladimir I.,  
Head of the Department of the Orel Law  
Institute of the Ministry of Internal Affairs  
of the Russian Federation named after V.V. Lukyanov*

*The article is devoted to topical problems of modern legal science is to find optimal balance and overcoming contradictions between the state, identity, civil society. During the work the following conclusions were made: the relationship of the individual, civil society and the state is an objective and natural. The main feature of this is that inconsistency is an unavoidable and fatal, as the result of the goal of existence of each of them (the desire for a limited resource, and governments) and which in General is positive due to the possibility of limiting the aspirations to power of the three considered phenomena.*

*Key words: individual, state, civil society, individual law, law of civil society, juridical law, contradictions, dialectic.*



Проблема отношений государства, личности, гражданского общества не является новой для правовой и политической теорий и берет свое начало с момента появления первых представлений о государстве и в той или иной степени оппозиционных ему организованных социальных групп (предпосылок зарождавшегося гражданского общества). С научной точки зрения вопросы противоречий и сложных тенденций развития и взаимодействия трех рассматриваемых концептов<sup>1</sup> впервые стали рассматриваться в трудах античных мыслителей.

Беря за основу исследования политическую теорию власти и стремясь в зависимости от исторической ситуации либо оправдать существующий государственный строй, либо определить наиболее подходящий для своего государства политический режим, либо найти идеальную форму устройства государственной власти, ученые Древних Греции и Рима выдвигали идеи о существовании монархии (в дальнейшем появились понятия: тирания, деспотия, бюрократия), выступающей олицетворением концентрации власти в руках правящих государственных кругов, клики и др., олигархии (тимократии) — которая, однако, в то время не характеризовалась подобно современному подходу как власть богатейших лиц в государстве, а как власть лучших, способных и готовых противопоставить себя власти государственной (своеобразный прообраз современного гражданского общества), и охлократии (в последующем появились понятия: анархия, нигилизм) как отражающей сущность неограниченной и в связи с этим преобладающей власти личности<sup>2</sup>.

Но и тогда ученые не были готовы признать первичность и большую значимость какого-либо одного из трех начал: государства, гражданского общества либо личности и были вынуждены формулировать синтезированный образ власти, объединяющий в себе с той или иной степенью преобладания каждый из элементов данной триады<sup>3</sup>.

Соответственно и далее на всем протяжении истории человечества можно констатировать существование большого количества теорий и концепций по двум основным вопросам: каковы причины возникновения и каковы способы преодоления конфликтов и диспропорций во взаимосвязи личности, государства, гражданского общества. К таким теориям, в частности, можно отнести либерализм, коммунизм,

утопизм, социализм, индивидуализм, теории правового государства, социального государства, государства — «ночного сторожа», общественного договора и т.д.<sup>4</sup> «Далеко не каждое общество может считать себя гражданским, несмотря ни на какие провозглашаемые лозунги. Существует определенная совокупность признаков, которая только и делает его таковым. В настоящее время под гражданским обществом подразумевают индивидуализированную форму существования социальности в ее противопоставлении политическому, фиксируя определенный уровень развития и степень зрелости общества в целом, его специфическую историческую форму и состояние. Его возникновение обусловлено целым комплексом социальных, пространственных и темпоральных условий, в целом характеризующих состояние социальных отношений»<sup>5</sup>. Анализ диалектики взаимосвязи рассматриваемых концептов позволяет сделать вывод о том, что наличие между ними противоречий характеризуется следующим:

1) существование таких противоречий является неизбежным фактом, актуальным в любой исторический период, так как стремление к преобладанию одного из них неизбежно приводит к ограничиванию двух других. При этом и государство, и гражданское общество, и личность в реалии в той или иной степени всегда стремятся к доминированию друг над другом;

2) данные противоречия не являются в масштабах истории долговременным и неизменным явлением (так как наиболее ярким способом отражения приоритета того или иного концепта в реальности выступает объем и характер власти, принадлежащей одному из них, можем констатировать, что согласно закону сохранения энергии власть также не исчезает бесследно в природе, а лишь перетекает в иные формы или трансформируется. Соответственно, наличие и период принадлежности ее одному из рассматриваемых нами субъектов является относительными; и концентрация власти, например, у государства делает неизбежным ее ослабление в среде гражданского общества и личности. И наоборот);

3) наличие противоречий между тремя рассматриваемыми концептами в конечном итоге обладает позитивным содержанием (если эти противоречия не носят резкого до антагонизма и патологического перекоса в какую-то одну сторону характера), выражающимся в лимитировании долговременного доминирующего положения одного из них и перманентном стремлении к балансу сил и интересов;

4) констатация наличия и определение особенностей таких противоречий объективно возможны лишь по истечению определенного времени<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Рассматривая гражданское общество, государство, личность в качестве концептов, мы понимаем под ними смысловую наполненность, содержание понятий в отвлечении от конкретно-языковой формы его выражения.

<sup>2</sup> Размещая в одном понятийном ряду такие, казалось бы, содержательно различные между собой категории, как, например, олигархия и гражданское общество, мы не стараемся продемонстрировать их синонимичность, но выделяем несколько имманентных им, схожих и необходимых нам для отражения диалектического развития понятий в истории черт.

<sup>3</sup> Например, Аристотель идеальной формой власти считал политию, сочетающую в себе черты олигархии и демократии и т.д.

<sup>4</sup> При этом факт наличия этих противоречий никем не оспаривался и признавался исключительно негативным явлением.

<sup>5</sup> Сигалов К.Е. Гражданское общество как социокультурный и политико-правовой феномен // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 5.

<sup>6</sup> В связи с этим большинство исследований современного состояния отношений личности, общества, государства

Постоянное нахождение в ситуации «холодной войны» трех рассматриваемых нами концептов тем не менее не исключает состояния их зависимости друг от друга. Гипотетически, убирая один из элементов триединства, мы приводим к изменению двух других.

Так, личность не способна полноценно существовать без общества себе подобных и без реализации жизненно важных потребностей, реализуемых только в рамках гражданского общества (самоутверждение, самовыражение, чувство самоценности, право на возможность демонстрации своей политической или иной позиции, потребность в управлении другими и др.) и государства (право на защиту, право на жизнь, здоровье, труд, отдых, право на доступ к таким ресурсам, возможность которых может обеспечить только государство с помощью своего властного аппарата). Государство и гражданское общество в свою очередь формируются и состоят из отдельных личностей. Кроме того, личность, необходимость ее защиты и охраны позволяют государству оправдывать свое собственное существование и роль в жизни социума.

Взаимосвязь гражданского общества и государства носит несколько иной, но не менее важный для существования обоих характер. Так, наличие и объективная оппозиционность гражданского общества, позволяют государству не перерасти в тиранию, сдерживают численный рост и влияние бюрократической составляющей, не позволяют нивелировать значимость личности. Гражданское общество нуждается в государстве как образце и ориентире, способном выстраивать свою оппозиционную «программу», реализуемую для получения власти государства, подвергая критике нелегитимные стороны существования государственного аппарата и актуализируя пользующиеся доверием и симпатией социума аспекты, экстраполируя их на собственную деятельность.

Отмечая диалектику государства, личности, гражданского общества в трактовке Г.В.Ф. Гегеля, Г.А. Куракин отмечает, что «в своем действительном отношении гражданское общество и государство раскрывают себя как моменты единого целого — системы нравственности, в которой реализуется личность человека. При этом гражданское общество является сферой внешнего единства, в которой находят свое удовлетворение частные, особенные интересы и потребности личности. Государство же выступает условием

---

способны лишь выдвигать определенные предположения, но однозначно характеризовать тот или иной конфликт и, более того, представлять свои резюме как основу для политических и законодательных решений в высшей степени наивно. Увидеть целое возможно лишь на расстоянии и обладая всей фактологической информацией, итогами развития конфликтных ситуаций. Невозможно также здесь и сейчас с достаточной степенью уверенности утверждать трансформацию неустраиваемых и естественных противоречий между личностью, гражданским обществом и государством в ситуацию, заслуживающую повышенного внимания в контексте возникшей необходимости принятия антикризисных решений.

реализации внутренней свободы личности, ее всеобщей духовной природы»<sup>7</sup>.

Уже ставшее традиционным представление о государстве как ограничителе свободы личности и самостоятельности гражданского общества и необходимость представления первого в ракурсе теории правового государства, представляющим «идеальное» соотношение всех трех составляющих, включающее связанность всех социальных субъектов, включая государство, законодательное и организационное признание государством незыблемости основных прав и свобод человека, их преимущества перед иными общественными и государственными установлениями и т.п., не находит тем не менее подтверждения в практической жизни, оставаясь лишь идеей.

Мифом правовое государство называют и Н.Н. Крестовская: «Правовое государство невозможно и с точки зрения логики. Если учесть, что позитивное право создается как минимум при участии государства (например, путем ратификации международного договора), то государство всегда сможет манипулировать правовыми нормами и правотворчеством в свою пользу. Право, созданное волею государства, не может одновременно быть ограничителем государственного произвола»<sup>8</sup>, и В.П. Малахов: «Правовое государство — форма самоуправления общества. Поэтому утверждение о связи гражданского общества и правового государства является лишь историческим описанием. Общество (гражданское общество) в своих приоритетах (интересах) противоречиво: создавая правовое государство, оно делает излишним себя; существуя без правового государства (в неправовом государстве), оно также становится невозможным. Это значит, что идея правового государства самопротиворечива, а потому не может быть реальностью (по крайней мере, устойчивой)»<sup>9</sup>.

Соотношение личности, гражданского общества, государства по «принципу матрешки», то есть в зависимости от объема, характера и степени удовлетворения человеческих потребностей, зависимости существования социума, представляется не вполне адекватным, так как каждая из трех рассматриваемых категорий, несмотря на природно целесообразную, диалектическую взаимосвязь, является абсолютной ценностью. Их взаимосвязь не носит характер иерархического соподчинения, при котором один из концептов всегда объективно подчинен другому.

Значимость каждого из рассматриваемых концептов в отдельности подтверждает и еще раз подчеркивает существование у каждого из них своего типа права: государственного права, права гражданского

<sup>7</sup> Куракин Г.А. Личность. Общество. Государство: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербургская академия МВД России. СПб., 1997. С. 11.

<sup>8</sup> Крестовская Н.Н. Миф о правовом государстве // Философский век: альманах. СПб., 2000. Вып. 13. С. 97.

<sup>9</sup> Малахов В.П. Мифы современной общеправовой теории. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. С. 37.

общества и индивидуального права<sup>10</sup>. В основе каждого из типов лежит процесс обмена наиболее важными для соответствующих субъектов ценностями. В индивидуальном праве осуществляется обмен правами, обязанностями, притязаниями; в праве гражданского общества — статусами и ролями в рамках конкретных социальных групп; в государственном праве — юридическими конструкциями-формами, властными полномочиями.

Связь государства, гражданского общества и личности зависит и строится по принципу «сообщающихся сосудов», функцию наполнения которых выполняет власть. Не исчезая в принципе, власть в зависимости от угла наклона сосудов преобладает в одном из них, при этом в той или иной степени пустеют два других. Однако невозможно длительное нахождение такого

сосуда в состоянии неподвижности, как невозможно и такое его положение, при котором сосуды будут равнонаполненными, что подтверждается существующими в мире противоречивыми и дискретными тенденциями развития трех рассматриваемых концептов, неизбежностью конфликтов между ними.

Характерными свойствами диалектической взаимосвязи гражданского общества, государства, личности являются естественность и неустранимость существующих между ними противоречий. Попытки искусственного достижения баланса власти и привнесения влияния личности, гражданского общества и государства, осуществляемые лишь руководствуясь складывающейся на настоящий момент общественной обстановкой, в гармоничное уравнильное состояние могут быть продуктивны лишь в теории. В то время как объективно существующие противоречия между ними — причина и залог их позитивного развития и возможности достижения естественного баланса сил и интересов.

<sup>10</sup> См.: Малахов В.П. Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2013. С. 49–70.

## Литература

1. Гарашко А.Ю. Системно-структурный анализ источников права // Социально-гуманитарные и юридические науки: современные тренды в изменяющемся мире: сборник материалов II Международной заочной научно-практической конференции. 2011.
2. Долгушина С.В., Иванов С.А., Кулакова Ю.Ю., Лановая Г.М., Лизикова И.И., Мамонтов А.Г., Недобежкин С.В., Рыжов А.А., Сидорова Е.В. Теория государства и права. Введение в юриспруденцию: учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «юриспруденция». М., 2012.
3. Крамской И.С., Лысенко В.И., Рязанова Н.А. Роль государства в реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Россия в системе мировых цивилизаций: история и современность: материалы Международной научной конференции. Белгородский юридический институт МВД России. 2014.
4. Кулакова Ю.Ю. Способность государства к демократии // История государства и права. 2012. № 11.
5. Мамонтов А.Г. Принципы российского федерализма: учебное пособие. М., 2002.
6. Малахов В.П. Мифы современной общеправовой теории. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
7. Малахов В.П. Общая теория права и государства. К проблеме правопонимания: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция». М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2013.
8. Медушевская Н.Ф., Сигалов К.Е. Методология изучения интеллектуально-духовных условий формирования гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015 № 3.
9. Медушевская Н.Ф., Сигалов К.Е. Условия формирования гражданского общества в контексте пространственно-временных факторов // Пространство и время. 2015. № 3
10. Медушевская Н.Ф., Сигалов К.Е. Формирование российского гражданского общества: исторический и социокультурный факторы // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 4.
11. Рыжов А.А. Мифологичность представлений об обществе в современной правовой теории // История государства и права. 2012. № 11.
12. Сигалов К.Е. Гражданское общество как социокультурный и политико-правовой феномен // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3.
13. Сигалов К.Е. Полиция и механизм действия гражданского общества // История государства и права. 2013. № 24.

# РЕЛИГИОЗНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ЗНАЧИМЫЙ ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*Меньшикова Наталия Сергеевна,*

*соискатель кафедры теории государства и права*

*Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации,*  
*старший переводчик-методист отдела международного сотрудничества*

*Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации,*  
*капитан полиции*

*anjiank@mail.ru*

*В статье рассматриваются различные подходы к пониманию феномена «гражданское общество». Особое внимание автор уделяет институциональному подходу, отмечая важную роль религиозных организаций в структуре гражданского общества. Анализируются представления о религиозных организациях как институте гражданского общества в современной юридической науке и политической практике.*

**Ключевые слова:** *общество, гражданское общество, самоорганизация, институты гражданского общества, религиозные организации, институционализм, неоинституционализм, «Белая книга о европейском управлении».*

## Religious Organizations as a Significant Institute of Civil Society

*Menshikova Natalia S.,*

*Candidate Degree-Seeking Student of the Department of Theory of State and Law*

*of the Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Senior Translator Methodist of the International Cooperation Department*

*of the Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,*

*Police Captain*

*The Different approaches to the understanding the phenomena of the civil society are considered in this article. The author pays special attention to the institutional approach; he stresses the important role of the religious organizations in the structure of the civil society. It is analyzed the views about religious organizations as the institute of the civil society in the modern juridical science and political practice.*

**Key words:** *society, civil society, self-organization, institutes of the civil society, religious organizations, institutionalism, neo-institutionalism, «A White Paper on European Governance».*

Для современной науки характерен плюрализм подходов к рассмотрению гражданского общества. Одни исследователи исходят из того, что гражданское общество — это индустриальное общество, достигшее определенного социоэкономического и культурного развития; другие — утверждают, что гражданское общество — это часть социума, сфера между индивидом и государством. Для определения места гражданского общества в современной жизни ученые, как правило, используют дихотомии «гражданское общество — государство», «системный мир — жизненный мир», «частная сфера — общественная сфера» и т.д. При этом гражданское общество понимается в широком смысле как исторически-конкретная форма социума, находящегося на индустриальной стадии развития, и, подчас одновременно, как сфера независимого по отношению к государству существования субъектов, как социальная «ткань» между личностью и государством. При всех различиях подходов к исследованиям гражданского общества зарубежных авторов сближает представление о нем как о совокупности институтов — некоммерческих организаций, а также объединяющих их членов ценностей: доверия, согласия, гармонии интересов, открытости и др.<sup>1</sup>

Отечественная традиция исследования гражданского общества представлена двумя подходами: политико-правовым, основанным на концепции правового государства (Б.Н. Чичерин, П.И. Новгородцев, Н.И. Коркунов, В.М. Гессен, М.М. Ковалевский, П.А. Сорокин), и социально-философским (С.Л. Франк, Л.П. Карсавин, И.А. Ильин), базирующемся на характеристике гражданского общества в рамках религиозно-философской традиции анализа общественной жизни, для которой характерен взгляд на гражданское общество, прежде всего, как на духовный феномен.

Современные исследования расширяют представления о гражданском обществе. Б.Г. Капустин определяет гражданское общество как «определенную форму нормативно мотивированной политической практики, предполагающей самоорганизацию общественных сил и нацеленную на самоизменение общества»<sup>2</sup>. Такая практика может осуществляться в различных организационных формах, зависящих от места и времени, в связи с чем, по мнению Б.Г. Капустина, «популярное сведение гражданского общества к совокупности неправительственных и некоммерческих организаций есть лишь либеральное выражение глобального упадка гражданского общества»<sup>3</sup>. Неоднородность

<sup>1</sup> Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 10–14.

<sup>2</sup> Капустин Б.Г. Что такое гражданское общество? // Критика политической философии: избранные эссе. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2010. С. 37.

<sup>3</sup> Там же.

гражданского общества как его атрибут выделяет И.Л. Честнов. Гражданское общество как концепт, по Честнову, — «многогранное, процессуальное, сконструированное человеком и обусловленное историческим и социокультурным контекстом «размытое» понятие»<sup>4</sup>. Современному гражданскому обществу присуща неоднородность, ему характерны отсутствие гомогенного общественного мнения и невозможности общности (по терминологии Ю. Хабермаса) рационально обосновывать политический курс<sup>5</sup>.

Перспективу исследования гражданского общества современности, на наш взгляд, имеет институциональный подход, в рамках которого гражданское общество может быть рассмотрено как особая сфера общества, характеризующаяся наличием собственного содержания и субъектным составом, которые позволяют эффективно анализировать его структурные элементы и социальные функции. Так, Х.К. Анхайер, М. Гласиус и М. Кэлдор в работе «Global civil society» предлагают рассматривать гражданское общество как «сочетание институтов, организаций и индивидуальностей», которое находится «между семьей, государством и рынком, где люди свободно объединяются на основании общих интересов»<sup>6</sup>. Институциональный подход позволяет охарактеризовать гражданское общество как постоянно развивающееся, зависящее «от интересов граждан, представленных в социокультурной, экономической и политической сферах общества»<sup>7</sup>, а институты гражданского общества — как «институты всего общества, находящегося на определенной стадии развития, а не какой-то его части или подсистемы»<sup>8</sup>.

Исследователи продолжают использовать алгоритмы изучения институтов в рамках институционализма, неинституционализма, а также теории рационального выбора. Как «правила игры» в обществе, как «все формы ограничений», созданные людьми «для того, чтобы придать определенную структуру человеческим взаимоотношениям», трактуются институты гражданского общества в контексте неинституционализма<sup>9</sup>. В теориях рационального выбора институты выступают в качестве внешних ограничений на индивидуальный выбор цели и способа действия, возникая как эволюционно-игровые равновесия либо как результат обмена или односторонней передачи индивидами прав контроля над собственными действиями<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Честнов И.Л. Концепт «гражданское общество» в контексте постклассической эпистемологии // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 8.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Anheier H.K., Glasius M., Kaldor M. *Global civil society*. UK: Oxford University Press, 2001. P. 18–19.

<sup>7</sup> Гараджа В.И. Социология религии. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 13.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. М.: ИСП РАН, 2006. С. 118–122.

<sup>10</sup> Швери Р. Теория рационального выбора: универсальные средства или экономический империализм? // Вопросы экономики. 1997. № 7. С. 37–46.

Как надындивидуальный феномен совокупность устойчивых форм взаимодействия людей рассматриваются институты гражданского общества в рамках социологического институционализма. Содержание институтов в рамках социологического институционализма — формы взаимодействия людей, отличающиеся степенью устойчивости и способами основания. Основываясь на критерии вовлеченности социальных институтов в процесс социального конструирования, В.И. Ильин выделяет типы социальных институтов, к которым он относит: 1) институты-субъекты — организации разного типа и масштаба, имеющие способность действовать как надындивидуальные субъекты, стремящиеся конструировать окружающий мир по своим проектам (государство, партии, профсоюзы, ассоциации, церковь, фирмы и др.); 2) институты-механизмы — устойчивые ценностно-нормативные комплексы, регулирующие разные сферы жизни людей (брак, семья, собственность, капитал, религия)<sup>11</sup>.

Понимая гражданское общество как совокупность институтов — некоммерческих организаций, а также объединяющих их членов ценностей (доверия, согласия, гармонии интересов, открытости и др.), его центральным институциональным стержнем следует считать объединения, не стремящиеся к извлечению из своей деятельности коммерческой прибыли, а избравшие ее предметом общественно полезные задачи (просвещение и социальное обеспечение, духовное просвещение, развитие медицины, науки и культуры и др.). Важными характеристиками ассоциаций и создаваемого ими пространства, именуемого публичной сферой, являются добровольность объединения, наличие доверия между членами, приверженность их общей системе ценностей, а также самодеятельности и самоорганизации<sup>12</sup>.

Институты гражданского общества выступают как образуемые его элементами (индивидами) и независимые от государства социальные группы (общности), деятельность которых порождает правоотношения, направленные на охрану и защиту прав и свобод граждан, обеспечивает реализацию частных и публичных интересов во всех областях общественной жизни, оказывает влияние на функционирование государственных органов и ограждает граждан от необоснованного вмешательства государства в частную и корпоративную жизнь.

В таком контексте гражданское общество может быть рассмотрено как ограничитель власти государства, как субъект, взаимодействующий с государством, изменяющий его и меняющийся сам под воздействием права. Контакты с институтами гражданского общества для государства становятся важными источниками информации о состоянии общества, его интересах, легитимности политической

<sup>11</sup> Ильин В.И. Социальное неравенство. М.: Ин-т социологии РАН, 2000. С. 77.

<sup>12</sup> Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века. С. 15.

власти. В условиях чрезвычайных ситуаций и реальной внешней опасности гражданское общество, как правило, выступает мощной силой, поддерживающей государство и солидаризирующейся с ним.

Важное место среди институтов гражданского общества занимают общественные организации. К их числу, как правило, относят правозащитные, женские, детские, экологические организации, патриотические клубы, землячества и национальные диаспоры, культурные и творческие союзы, профессиональные союзы, организации по месту жительства и местного самоуправления, научные, образовательные, ветеранские, молодежные, спортивные организации, общественные религиозные организации и другие некоммерческие организации. Именно такое представление об институтах гражданского общества нашло отражение в «Белой книге о европейском управлении» — специальном документе Европейской комиссии, высшего органа исполнительной власти Евросоюза, отвечающего за подготовку законопроектов, выполнение решений Европарламента и Совета, осуществляющего контроль за соблюдением договоров, иных правовых актов и ходом текущих дел Евросоюза<sup>13</sup>.

«Белая книга о европейском управлении»<sup>14</sup> опубликована Европейской комиссией в официальном журнале Европейского сообщества (2001 г.) на 11 языках как стратегический документ, созданный для определения действий институтов и органов Евросоюза в конкретных областях на долгосрочную перспективу и подготовки законодательных актов в конкретных сферах общественной жизни. «Белая книга» отражает представления европейцев о гражданском обществе и содержит характеристику механизмов сотрудничества органов власти Европейского союза и общественных организаций.

Одним из направлений развития интеграционных процессов в Европе названо укрепление связей наднациональных органов власти с институтами гражданского общества в целом и религиозными организациями в частности. При определении направлений сотрудничества стран-членов Европейского союза с институтами современного западноевропейского гражданского общества (в числе которых названы профсоюзные организации, неправительственные организации, профессиональные ассоциации, благотворительные организации, объединения, вовлекающие граждан в местную и муниципальную жизнь)<sup>15</sup> особое внимание отведено церквям и религиозным общинам<sup>16</sup>. Характеристика институтов гражданского общества была осуществлена Европейским

социально-экономическим комитетом в специальном документе «Мнение социально-экономического комитета о роли и вкладе организаций гражданского общества в строительство Европы», который при разъяснении роли религиозных общин в общественной жизни подчеркнул, что «в связи с тем, что церковь отделена от государства, религиозные общины располагаются в социальной сфере и могут рассматриваться как часть гражданского общества». Принимая во внимание роль религиозных убеждений в политических и военных конфликтах в Северной Ирландии, Косово, Израиле, социально-экономический комитет подчеркнул наличие у религиозных организаций «коммуникативной власти» и характеристик института гражданского общества<sup>17</sup>.

Подход к определению религиозных организаций как части гражданского общества имеет длительную традицию в истории учений о государстве и праве. Ш. Монтескье подчеркивал, что божественные и человеческие законы отличаются своим происхождением целью и природой, поэтому «не следует ни делать предметом постановлений божественного закона то, что относится к законам человеческим, ни решать посредством человеческого закона то, что подлежит законам божественным», но у религиозных и гражданских законов он обнаруживал общее стремление — «к тому, чтобы делать людей добрыми гражданами»<sup>18</sup>. Монтескье отмечал, что в деспотиях, где, по определению, нет других средств защиты индивида, религия остается единственной силой, которая может противостоять воле государя<sup>19</sup>, а религиозные организации превращаются в структурные элементы гражданского общества<sup>20</sup>, противостоящие государству.

Важную роль в организации общественной жизни отводил религиозным организациям и духовенству А. де Токвиль. Духовенство он характеризовал как «одну из наиболее независимых общественных групп и единственную группу, особые вольности которой приходилось уважать»<sup>21</sup>. В демократических странах Токвиль находил место ассоциациям, подобным церковным конгрегациям. Представления о функциях ассоциаций гражданского общества Токвиля совпадают с представлениями религиозных организаций о функциях духовных общин. В работе «Демократия в Америке» Токвиль перечисляет сферы гражданского общества: «Американцы объединяются... чтобы организовывать празднества, основывать семинарии,

<sup>13</sup> Европейская комиссия. 2016. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm) (дата обращения: 16.01.2016).

<sup>14</sup> Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper. COM (2001) 428 final. Brussels. Official Journal. C 287. 12.10.2001. P. 0001–0029. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Opinion of the Economic and Social Committee on «The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe». Brussels. Official Journal. 17.11.1999. C. 329. P. 0030. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_1999.329.01.0030.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_1999.329.01.0030.01.ENG)

<sup>18</sup> Монтескье Ш.-Л. О духе законов / сост., пер. и коммент. примеч. авт. А.В. Матешук. М.: Мысль, 1999. С. 559.

<sup>19</sup> Там же. С. 561.

<sup>20</sup> Белова Т.П. Религия как институт гражданского общества. Иваново, 2012. С. 12.

<sup>21</sup> Токвиль А., де. Старый порядок и революция / пер. с франц. М. Федоровой. М.: Московский философский фонд, 1997. С. 129.

строить церкви, распространять книги, посылать миссионеров на другой край света»<sup>22</sup>, фактически называя сферы, традиционно связанные с деятельностью католической церкви.

Совокупность замкнутых союзов, в числе которых находятся и религиозные организации, как специфическую черту американской демократии рассматривал М. Вебер. Без строгого следования жестким регламентам этих структур, признания полноправного членства в них, подчеркивал М. Вебер, нельзя стать полноправным гражданином США и быть успешным в деловой сфере. Закрытые светские клубы и общества — это продукт секуляризации<sup>23</sup>. До отделения церкви от государства, «в колониальный период в центральных областях Новой Англии, прежде всего в Массачусетсе, предпосылкой гражданского полноправия в штате было... полноправие внутри церковной общины, которая могла по своей воле принять данного человека в качестве своего члена или не допустить его в свою среду»<sup>24</sup>, констатировал М. Вебер, подчеркивая, что гражданские ассоциации — продукт деятельности религиозных организаций.

Характеризуя гражданское общество как секулярное общество обмена, Ю. Хабермас подчеркивает, что религиозным организациям в этом обществе не просто отдается дань общественного признания за тот функциональный вклад, который они вносят в дело воспроизводства желаемых мотивов и установок. В таком обществе имеют место и правовые нормы, имеющее значение для взаимодействия неверующих граждан и верующих в сфере политики<sup>25</sup>. Соответственно, верующие и неверующие граждане на когнитивных основаниях должны всерьез принимать друг друга как субъектов дискуссий по сложным вопросам общественной жизни<sup>26</sup>.

Рассмотрение религиозных организаций как институтов гражданского общества в современной зарубежной юридической науке уже не требует дополнительной аргументации: при анализе гражданского общества, как правило, учитывается его религиозная составляющая. Исследователи отмечают важность динамики религиозной и секулярной (светской) сферы, которую определяют особенности становления и развития гражданского общества<sup>27</sup>, и то, что религия играет интегративную роль в институциональной матрице — устойчивой, исторически сложившейся

системе базовых институтов, регулирующих взаимосвязанное функционирование основных общественных сфер — экономики, политики и идеологии<sup>28</sup>. Религия выступает как «символическая система для восприятия целостности мира и обеспечения контакта индивида с миром как единым целым, в котором жизнь и действия имеют определенные конечные значения», — подчеркивает американский социолог Р. Белла<sup>29</sup>, убежденный в возможности рассмотрения религиозных организаций в качестве институтов гражданского общества.

Различия представлений о гражданском обществе и его институтах в государствах с различными религиозными традициями констатирует О. Хархордин, характеризуя особенности католического и православного видения гражданского общества. В рамках католического представления исследователь выделяет англо-американские (основанные на представлениях об этической миссии протестантской конгрегации) и франко-итальянские (связанные с представлениями об этической роли в этом мире католической конгрегации) теории<sup>30</sup>. Католическое видение демонстрируют Ш. Монтескье, А. де Токвиль, М. Вебер, Ю. Хабермас, Ф. Теннис, взгляды которых справедливо интерпретировать под углом зрения оппозиции гражданского общества государству, представления о гражданском обществе как о сфере защиты индивида от давления государства.

Видение гражданского общества, основанное на представлениях о роли христианской конгрегации в православии, О. Хархордин условно называет «проектом Достоевского»<sup>31</sup>, помня о том, что герои романа Ф.М. Достоевского «Братья Карамазовы»<sup>32</sup> уже строили планы обращения мира в церковь и вытеснения из общественной жизни государства. Гражданское общество предстает «как цивилизованное и цивилизованное общество (в этом представления совпадают с англо-американскими воззрениями), играющее роль защитника индивида от покушения государства на индивидуальные свободы (как это представляется в католических концепциях), но — и это главное — такое общество, которое должно было бы стремиться полностью вытеснить государство или государственно-насильственные методы, с помощью которых люди связывают в общество, и попытаться заменить их церковными правилами»<sup>33</sup>. Оригинальное видение принципиально отличается от представлений в рамках европейской традиции. Основной тезис такой интер-

<sup>22</sup> Токвиль А., де. Демократия в Америке / пер. с франц. В.П. Олейника, Е.П. Орловой, И.А. Малаховой, И.Э. Иванян, Б.Н. Ворожцова; предисл. Гарольда Дж. Ласки; комм. В.Т. Олейника. М.: Прогресс, 1992. С. 490.

<sup>23</sup> Вебер М. Протестантские секты и дух капитализма. Избранные произведения / пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайденко. М.: Прогресс, 1990. С. 279.

<sup>24</sup> Там же. С. 281.

<sup>25</sup> Белова Т.П. Религия как институт гражданского общества. С. 13.

<sup>26</sup> Хабермас Ю. Диалектика секуляризации: о разуме и религии / пер. с нем. В. Витковский. М.: Библиейско-богословский институт, 2006. С. 70.

<sup>27</sup> Гараджа В.И. Социология религии. С. 14.

<sup>28</sup> Кирдина С.Г. Гражданское общество: уход от идеологии // Социологические исследования. 2012. № 2. С. 63.

<sup>29</sup> Белла Р. Социология религии // Американская социология. Проблемы, перспективы, методы / под ред. Т. Парсонса; сокр. пер. с англ. В.В. Воронина и Е.В. Зинковского; ред. и вступит. ст. Г.В. Осипова. М.: Прогресс, 1972. С. 268.

<sup>30</sup> Хархордин О. Проект Достоевского // Pro et Contra. 1997. Т. 2. № 4. С. 41.

<sup>31</sup> Там же.

<sup>32</sup> Достоевский Ф.М. Братья Карамазовы. М.: Азбука-Аттикус, 2014. С. 170.

<sup>33</sup> Хархордин О. Проект Достоевского. С. 41.

претации — трансформация институтов гражданского общества в религиозные институты, которые будут управлять государством с помощью религиозных норм. Идея, на первый взгляд, утопическая, но она отражает специфику менталитета русского человека, подробно описанную в произведениях классиков русской литературы XVIII–XIX вв.

Таким образом, гражданское общество в России может быть охарактеризовано как совокупность институтов, добровольно образуемых независимо от государства социальных групп, общностей, функционирующих с целью реализации прав и свобод

граждан во всех областях общественной жизни, важное место среди которых занимают религиозные организации. Религиозные организации как институт российского гражданского общества выполняют важную функцию духовного единения, структурируя жизнедеятельность общества в соответствии с морально-нравственными нормами и принципами, объединяя людей, воспитывая патриотизм и любовь к Родине, укрепляя доверие к государству, способствуя тем самым развитию и успешному функционированию правового демократического государства.

#### Литература

1. Белла Р. Социология религии // Американская социология. Проблемы, перспективы, методы / под ред. Т. Парсонса; сокр. пер. с англ. В.В. Воронина и Е.В. Зиньковского; ред. и вступит. ст. Г.В. Осипова. М.: Прогресс, 1972. С. 265–281.
2. Белова Т.П. Религия как институт гражданского общества. Иваново, 2012. 108 с.
3. Будов А.И. Философско-религиозные концепции гражданского общества: автореф. дис. ... докт. филос. наук. М., 2010. 50 с.
4. Вебер М. Протестантские секты и дух капитализма. Избранные произведения / пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайденко. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
5. Ильин В.И. Социальное неравенство. М.: Ин-т социологии РАН, 2000. 280 с.
6. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. М.: ИСП РАН, 2006. 586 с.
7. Капустин Б.Г. Что такое гражданское общество? // Критика политической философии: Избранные эссе. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2010. 424 с.
8. Кирдина С. Г. Гражданское общество: уход от идеологии // Социологические исследования. 2012. № 2. С. 63–73.
9. Теннис Ф. Общность и общество: основные понятия чистой социологии. СПб.: Владимир Даль, 2002. 452 с.
10. Токвиль А., де. Демократия в Америке / пер. с франц. В.П. Олейника, Е.П. Орловой, И.А. Малаховой, И.Э. Иванян, Б.Н. Ворожцова; предисл. Гарольда Дж. Ласки; комм. В.Т. Олейника. М.: Прогресс, 1992. 554 с.
11. Токвиль А., де. Старый порядок и революция / пер. с франц. М. Федоровой. М.: Московский философский фонд, 1997. 252 с.
12. Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 10–15.
13. Хабермас Ю. Диалектика секуляризации: о разуме и религии / пер. с нем. В. Витковский. М.: Библийско-богословский институт, 2006. 111 с.
14. Хархордин О. Проект Достоевского // Pro et Contra. 1997. Т. 2. № 4. С. 38–59.
15. Честнов И.А. Концепт «гражданское общество» в контексте постклассической эпистемологии // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 6–10.
16. Швери Р. Теория рационального выбора: универсальные средства или экономический империализм? // Вопросы экономики. 1997. № 7. С. 37–46.
17. Anheier H. K., Glasius M., Kaldor M. Global civil society. UK: Oxford University Press, 2001. 400 p.
18. Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper. COM (2001) 428 final. Brussels. Official Journal. C 287. 12.10.2001. P. 0001–0029. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>
19. Opinion of the Economic and Social Committee on «The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe». Brussels. Official Journal. C 329. 17.11.1999. P. 0030. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.1999.329.01.0030.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1999.329.01.0030.01.ENG)