

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 / 2017

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

Председатель редакционного совета

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

Главный редактор

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

Заместитель главного редактора

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

Члены редакционного совета

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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

финансово-экономических отношений Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

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

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

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

Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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

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

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

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

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

Подписной индекс:

«Объединенный каталог» — 91889.

Также можно подписаться на www.gazety.ru

«Национальная полиграфическая группа».

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

Тел.: (4842) 70-03-37

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

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

Номер подписан в печать: 10.05.2017.

Номер вышел в свет: 28.06.2017.

Институты гражданского общества в различных правовых культурах

Антропов Р.В., Антропова Н.А. Некоторые аспекты нормативно-правового регулирования деятельности печатной прессы в Германии 3

Мукиенко И.Н. Собственность и свобода личности — индикаторы «правового здоровья» гражданского общества..... 7

Институционализация гражданского общества в России

Туманова А.С. Гражданское общество Российской империи в дискурсе авторитетных академических дискуссий: теория вопроса 12

Переседов А.М. Принцип разделения властей как гарантия построения гражданского общества в либеральном государствоведении конца XIX — начала XX века..... 19

Институты гражданского общества в сфере охраны правопорядка

Нижник Н.С., Меньшикова Н.С. Профилактика правонарушений несовершеннолетних — сфера взаимодействия полиции и религиозных организаций..... 23

Нудненко Л.А. Общественный контроль за деятельностью полиции в сфере соблюдения и защиты прав и свобод личности 31

Гражданское общество и феномен коррупции

Липинский Д.А. Коррупция как препятствие формированию гражданского общества и правового государства..... 35

Трунцевский Ю.В. Гражданское общество против бытовой коррупции (зарубежный опыт)..... 42

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 / 2017

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

Chairman of the Editorial Board

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

Editor in Chief

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

Deputy Editor in Chief

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

Members of the Editorial Board

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sigalov Konstantine Elizarovich, doctor of juridical sciences, associate Professor, Director of the Center of legal regulation of economic and financial relations of the Institute of effective state and civil society, the Financial University under the Government of the Russian Federation

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

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

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

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

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

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial Office Address:

Bldg. 7 26/35 Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035

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

Subscription:

Unified Catalogue — 91889 (half year), www.gazety.ru

Printed by LLC "National Polygraphic Group"

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031

Tel.: (4842) 70-03-37

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

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

Passed for printing: 10.05.2017.

issue was published: 29.06.2017.

Civil society institutes in different legal cultures

Antropov R.V., Antropova N.A.

Some Aspects of Statutory Regulation of Print Media Activity in Germany 3

Mukienko I.N. Property and Freedom of Individual — Indicators of "Legal Health"

of Civil Society 7

Civil society institutionalization in Russia

Tumanova A.S. Civil Society of the Russian Empire in Discourse of Reliable Academic Discussions: Issue Theory 12

Peresedov A.M. Power Division Principle as Civil Society Building Guarantee in Liberal Political Science of End of XIX — Beginning of XX Century 19

Civil society institutes in law enforcement sphere

Nizhnik N.S., Menshikova N.S. Juvenile Crime Prevention — Police and Religious Organization Interaction Sphere 23

Nudnenko L.A. Public Control over Police Activity at Enforcement and Protection of Rights and Freedoms of Individuals 31

Civil society and corruption phenomenon

Lipinsky D.A. Corruption as Obstacle to Civil Society and Legal State Forming 35

Truntsevsky Yu.V. Civil Society versus Petty Corruption (Foreign Experience) 42

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

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕЧАТНОЙ ПРЕССЫ В ГЕРМАНИИ

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

*Антропова Наталья Анатольевна,
заведующая лингвистической лабораторией
Забайкальского института предпринимательства
Сибирского университета потребительской кооперации,
профессор кафедры европейских языков и лингводидактики
Забайкальского государственного университета,
доктор филологических наук, доцент
naantropova@rambler.ru*

Печатные средства массовой информации Германии, представляя собой важнейший социальный и политический институт, являются одним из признаков модернизированного немецкого государства и одним из важнейших субъектов гражданского общества. Будучи крупнейшим европейским рынком газет и пятым рынком в мире, Федерация создала особую модель взаимоотношений основных субъектов медийного поля (институтов власти, средств массовой информации и отдельных структур гражданского общества), характеризующуюся высокой степенью доверия немецких граждан как к акторам государства, так и к акторам медийного поля. В статье представлен анализ немецкого рынка газет; приводятся особенности печатных СМИ ФРГ; характеризуется правовой режим немецких СМИ; раскрывается институциональный контроль за немецкой прессой; рассматривается продукт информационной политики Германии как важнейший инструмент в системе демократического гражданского общества.

Ключевые слова: Германия, медиapolитика, СМИ, печатная пресса, законодательство о печати, федеральная и земельная компетенции, Немецкий совет по делам прессы.

Some Aspects of Statutory Regulation of Print Media Activity in Germany

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

*Antropova Natalya A.,
Head of the Linguistic Laboratory
of the Transbaikal Institute of Entrepreneurship
of the Siberian University of Consumer Cooperation,
Professor of the Department of European Languages and Linguodidactics
of the Transbaikal State University,
Doctor of Philology, Assistant Professor*

The printed media in Germany, representing a major social and political institution, is one of the signs of the modernized German state and is a strong civil society actor of the Republic. As the largest European market for newspapers and the fifth in the world, the Federation has created a special model of relations between the main subjects of media space (government institutions, media and separate structures of civil society), characterized by a high degree of confidence of the population of Germany to the main actors of the state and media field. In the article an analysis of the German market of newspapers is afforded; the legal regime of the German press is characterized; the institutional control over the German press is revealed; the features of the print media of Germany are determined; provide an overview of the original German-language publications describing the source study base of research; the product of information policy of Germany as the most important instrument in democratic civil society is viewed.

Key words: Germany, media policy, media, legislation on the press, federal and state competences, the German Press Council.

Наличие в государстве политически свободной периодической печати, наряду со свободой слова, является признаком реальной демократии. Ограничения подобной свободы государством не допустимы, на что обращают внимание российские исследователи, определяя средства массовой информации как институт гражданского общества, подлежащий правовому регулированию и обеспеченный гарантиями со стороны публичной власти¹. Несомненна роль СМИ и в формировании правовой культуры общества, равно как и в распространении правовой информации².

В связи с этим создается проблема нормативно-правового регулирования деятельности СМИ как одного из элементов гражданского общества. Практико-ориентированная разработка данного вопроса методом компаративного анализа позволит определить научно взвешенные предложения по оптимизации действующего российского законодательства, сформулировать и внести концептуальные, а возможно, и радикальные предложения о реформе общественных отношений, связанных с функционированием средств массовой информации и сопутствующих им правовых институтов. Данный аспект становится более чем актуальным в свете последних изменений российского закона о СМИ, связанных, в частности, с ограничением иностранного участия в любых отечественных средствах массовой информации³.

В силу вышесказанного существуют реальные предпосылки эффективного использования опыта Федеративной Республики Германия в части правовой регламентации производства и распространения массовой информации, учреждения средств массовой информации и т.д. для сферы отечественного информационного законодательства и исследования путей его адаптации к особенностям правовой культуры Российского государства.

Сегодня Германия представляет собой самый крупный евროрынок печати и пятый рынок в мировом масштабе, оставляя впереди себя только четверку абсолютных лидеров — Китай, Индию, Японию

и США. Каждый день в республике распродаются 17,54 млн экземпляров ежедневных газет, 5 млн экземпляров еженедельных и воскресных газет.

Всего в Германии издаются 313 местных и региональных подписных газет (12,94 млн изданий), 8 надрегиональных газет (1,24 млн изданий), 8 так называемых уличных газет (3,36 млн изданий), 329 ежедневных газет (17,54 млн изданий), 20 еженедельных газет (1,73 млн изданий) и 6 воскресных газет (3,36 млн изданий).

Около 12 млн экземпляров местных и региональных газет ежедневно доставляются через абонентскую подписку. Около 630 000 млн экземпляров распродаются через киосковую сеть, магазины и лавки.

По последним данным общегерманского портала статистики, распроданный в Германии тираж ежедневных газет за 3-й квартал 2015 г. составил около 1,7 млн экземпляров⁴.

Традиционно лучшими представителями качественной газеты в последние годы в Германии являются *Die Zeit*, *Die Süddeutsche Zeitung* (сокр. SZ) и *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (сокр. FAZ).

В 2012 г. оборот с продаж газет составил 8,23 млрд евро. Согласно прогнозам немецких экономистов, в 2020 г. оборот составит около 7,87 млрд евро.

В Германии трое из четырех немцев старше 14 лет регулярно читают печатную ежедневную газету: это 45 млн мужчин и женщин. Газетные предложения в Интернете вызывают интерес у 27,7 млн немецких пользователей. Сегодня газетные издательства со своими печатными и онлайн-изданиями достигли аудитории в 80,5% немецкоговорящего населения (56,6 млн читателей в 81-миллионной Германии)⁵.

В качестве методологической базы исследования следует рассматривать научные труды авторитетных немецких ученых и практиков, изданные за последние три года, которые были проанализированы с различных позиций — исторической, системно-структурной, политологической, социально-экономической и в первую очередь правовой.

В частности, нормативный материал был заимствован прежде всего из Справочника по законодательству о печати (о прессе), подготовленного в 2012 г. большим коллективом немецких авторов. Справочник состоит из 88 глав и затрагивает, помимо права в сфере печати, трудовое право, авторское

¹ Уваров А.А. Средства массовой информации как институт гражданского общества (правовые аспекты) // Информационное право. 2014. № 1. С. 3–7.

² Артамонов А.Н., Лурье О.Г. Региональные СМИ в системе распространения правовой информации // Информационное право. 2013. № 5. С. 7–10.

³ Примеч.: Еще в октябре 2014 года Президент РФ подписал Федеральный закон № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”», ограничивающий участие иностранцев в российских СМИ. Согласно документу, отныне иностранные инвесторы могут владеть не более чем 20% акций российских медиа. Ранее закон ограничивал иностранное участие в размере 50% и только для телевидения и радио. Кроме того, иностранные физические и юридические лица, граждане РФ с двойным гражданством и лица без гражданства не смогут входить в число учредителей СМИ. Закон вступил в силу 1 января 2016 года (кроме отдельных норм, для которых установлены иные сроки).

⁴ Verkaufte Auflage der Zeitungen in Deutschland im 3. Quartal 2015 (in Millionen Exemplaren) [Electronic resource]. Available at: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/171774/umfrage/verkaufte-auflage-der-zeitungen-in-deutschland>.

⁵ Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V.: Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2014 [Electronic resource]. Available at: http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzv_hauptseite/markttrends_daten/wirtschaftliche_lage/2014/assets/ZDF_2014.

право, издательское право, конкурентное и картельное право в медиапространстве⁶.

К числу исключительно нормативных изданий следует также отнести выпущенные А. Zion «Тексты законодательных актов о прессе», включающие последние редакции федеральных правовых актов, в частности, Закон об установлении единых цен на книжную продукцию (нем. *Buchpreisbindungsgesetz*, сокр. *BuchPrG*), Закон об охране молодежи (нем. *Jugendschutzgesetz*), Закон об охране произведений искусства (нем. *Kunsturhebergesetz*), Положение об обязательных платежах (налогах) (нем. *Pflichtabgabeverordnung*), Закон о печати (о прессе) Берлина (нем. *Pressegesetz Berlin*), Кодекс о печати (нем. *Pressekodex*), Закон о Совете по делам прессы Германии (нем. *Presseratgesetz*), Закон об издательствах (нем. *Verlagsgesetz*), Закон об авторском праве и смежных правах (нем. *Urheberrechts- und Urheberrechtswahrnehmungsgesetz*)⁷.

Одним из базовых трудов по праву немецкой печати является издание, подготовленное внештатным преподавателем университета г. Гамбурга, доктором юридических наук, судьей ландгерихта (земельного суда) В. Korte «Практика применения законодательства о печати (прессе)», предназначенное для журналистов, юрисконсультов (юристов) издательств, адвокатов, судей и правовых референдариев⁸. Эта книжная новинка освещает правовые основы отрасли наглядно, компактно и образно — с большим количеством примеров отправления правосудия, затрагивая поле напряженности между личными немущественными правами и свободой слова немецких граждан, включая свободу в сфере науки и искусства, которая ограничена институтами гражданской и уголовной ответственности.

Важнейшие вопросы, связанные с правовой регламентацией земельной прессы и развитием регионального законодательного процесса, касающегося СМИ, нашли свое отражение в изданном в июне 2015 г. традиционном для немецкой школы права фундаментальном комментарии, синоптически освещающем влияние всех 16 земельных законов о прессе на медиасреду каждого немецкого региона⁹.

При анализе политики Германии в области правового регулирования и институциональной специфики средств массовой информации большую помощь оказал научный труд немецких исследователей —

Jö Soehring и V. Hoene под названием «Законодательство о печати (прессе): поиск источников, интерпретация, правовая ответственность в области прессы, радиовещания и новых средств массовой информации» с многочисленными примерами из общеевропейской судебной практики¹⁰.

Анализ вышеуказанных источников показал, что в Германии законодательство о печати/прессе (нем. *Presserecht*) является подотраслью медиаправа (нем. *Medienrecht*) как всей совокупности правовых норм, касающихся средств массовой информации. Журналистика (нем. *Pressewesen*) подпадает под законодательную компетенцию федеральных земель. Отсюда следует, что законодательство о прессе как совокупность норм, регулирующих общие правоотношения в прессе, для каждой отдельной федеральной земли привязано к конкретному земельному закону о прессе (нем. *Landespressegesetz*). Федерация согласно основному закону Германии 1949 г. должна была издать так называемый Рамочный закон о прессе (нем. *Presserechtsrahmengesetz*). Однако по ряду причин эта законодательная возможность Федеративной Республикой не была реализована, и после федеративной реформы 2006 г. рамочная законодательная компетенция была полностью устранена. Отныне законодательная компетенция по вопросам печати лежит исключительно в сфере деятельности федеральных земель. Фактически правовые нормы всех 16 земельных кодексов о прессе в значительной мере совпадают, отличия наблюдаются лишь в деталях.

Так, действующий Баварский закон о прессе (нем. *Bayerisches Pressegesetz*, сокр. *BayPrG*) от 3 октября 1949 г., претерпевший последние изменения 22 декабря 2012 г., состоит всего лишь из 18 статей, включая положения о свободе прессы, праве на получение информации, свободе допуска к информационным базам данных, правах и обязанностях в прессе, выходных данных (книги, журнала), информационном агентстве, уголовно-правовой ответственности и др.

В свою очередь актуальная редакция Берлинского закона о прессе (нем. *Berliner Pressegesetz*, сокр. *PresseGBE*) от 15 июня 1965 г. содержит 24 статьи, а редакция Нижнесаксонского закона о прессе (нем. *Niedersächsisches Pressegesetz*, сокр. *NPresseG*) от 22 марта 1965 г. определяет объем регионального нормативного акта в 26 статей.

Федеральную правовую базу всей системы законодательного регулирования деятельности средств массовой информации в Германии составляют положения ст. 5 основного закона Германии 1949 г. Так, статья 5 немецкой Конституции гарантирует, что каждый имеет право свободно выражать и распространять свое мнение устно, письменно и

⁶ Löffner, M., Ricker, R., Weberling, Jo., Aroukatos, S., Boss, S., Hagemeyer, V., Heintschell, V., Heinegg, K., Heite, M., Licht, O., Nieschalk, M., Thomale, Ph.-Ch. Handbuch des Presserechts. München: C.H. Beck, 2012. 762 p.

⁷ Zion, A. Texte zum Presserecht. Verlag: Rechtsbibliothek, 2013. 335 p.

⁸ Korte, B. Praxis des Presserechts. München: C.H. Beck, 2014. 237 p.

⁹ Kommentar zu den deutschen Landespressegesetzen mit systematischen Darstellungen zum pressebezogenen Ständerecht, Anzeigenrecht, Werbe- ...Jugendmedienschutz und Steuerrecht. München: C.H. Beck, 2015. 2091 p.

¹⁰ Soehring, Jö., Hoene, V. Presserecht: Recherche, Darstellung, Haftung im Recht der Presse, des Rundfunks und der neuen Medien. Köln: Schmidt, Otto, 2013. 885 p.

посредством изображений, а также беспрепятственно получать информацию из общедоступных источников. Свобода печати и свобода информации посредством радио и кино гарантируются. Цензуры не существует¹¹.

Помимо конституционных положений, правовое регулирование деятельности СМИ, в частности печатных СМИ, осуществляется на основе решений Федерального конституционного суда и конституционных судов земель. Тем самым на конституционно-правовом уровне в германском праве закреплена общепризнанная модель правового регулирования деятельности СМИ в демократическом обществе — свобода СМИ, ограниченная законом¹².

Согласно формулировке Федерального конституционного суда Германии (нем. *Bundesverfassungsgericht*, сокр. *BVerfG*) массмедиа/СМИ являются посредником, а также фактором общественной коммуникации и предназначены для создания многообразного рынка мнений (нем. *Meinungsmarkt*).

По данным Федерального центра политического образования г. Бонна (нем. *Bundeszentrale für politische Bildung*, сокр. *BPB*), свобода слова защищает средства массовой информации Германии от вмешательства государственной власти и гарантирует безнаказанность за выражение мнения публично. Таким образом, средства массовой информации выступают в качестве посредника между политиками и гражданами¹³.

Немаловажную роль в правовом поле прессы играет Кодекс прессы (нем. *der Pressekodex*) — собрание журналистско-этических основоположений, представленных на рассмотрение немецкой

общественности Немецким советом по делам прессы (нем. *der Deutsche Presserat*) еще в 1973 г.

Немецкий Кодекс прессы имеет характер свободно взятых на себя журналистским сообществом обязательств, его текст ориентируется на судебную практику Совета по делам прессы как важнейшего контролирующего органа для медиаинститутов Германии и на Кодекс чести Международной федерации журналистов.

Начиная с 1973 года Кодекс прессы многократно корректировался. Конкретную форму документ приобрел благодаря Директивным указаниям по публицистической работе согласно рекомендациям Немецкого совета по делам прессы (нем. *Richtlinien für die publizistische Arbeit nach den Empfehlungen des Deutschen Presserates*).

С 1 января 2009 г. действие кодекса распространилось на онлайн-издания, а с марта 2015 г. — на Интернет. Кодекс являет собой этический регулятор журналистской работы, он состоит из 16 статей и охватывает в своем содержании такие аспекты работы журналистов, как правдивость и уважение человеческого достоинства, добросовестность, защита чести, дискриминация, льготы и привилегии, вопросы религии и мировоззрения.

Таким образом, в Германии основной закон страны наделяет федеральные земли необходимой компетенцией в области разработки законодательства и управления медиасредой. В медиапространстве Федерация имеет ограниченную законом возможность действия и может исполнять свои задачи лишь в кооперации с землями.

Проведенный общий обзор оригинальных немецкоязычных источников по ключевым аспектам рассматриваемой проблемы, равно как и результаты исследования, открывает перспективы для дальнейшего освещения некоторых практических вопросов правового регулирования деятельности немецких средств массовой информации как института современной демократии на страницах данного журнала.

¹¹ Das Grundgesetz (GG) — die Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland [Electronic resource]. Available at: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg01.html>.

¹² Freiheit der Meinung, Kunst und Wissenschaft // Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 2002. Art. 5. P. 15.

¹³ Medien — 24 x Deutschland — Bundeszentrale für politische Bildung [Electronic resource]. Available at: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/24-deutschland/40490/medien>

Литература

1. Артамонов А.Н., Лурье О.Г. Региональные СМИ в системе распространения правовой информации / А.Н. Артамонов, О.Г. Лурье // Информационное право. 2013. № 5. С. 7–10.
2. Уваров А.А. Средства массовой информации как институт гражданского общества (правовые аспекты) / А.А. Уваров // Информационное право. 2014. № 1. С. 3–7.
3. Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V.: Die deutschen Zeitungen in Zahlen und Daten 2014 [Electronic resource]. Available at: http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzv_hauptseite/markttrends_daten/wirtschaftliche_lage/2014/assets/ZDF_2014.pdf.
4. Das Grundgesetz (GG) — die Verfassung für die Bundesrepublik Deutschland [Electronic resource]. Available at: http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01.html.
5. Freiheit der Meinung, Kunst und Wissenschaft // Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 2002. Art. 5. P. 15.
6. Kommentar zu den deutschen Landespressesgesetzen mit systematischen Darstellungen zum pressebezogenen Landesrecht, Anzeigenrecht, Werbe- ...Jugendmedienschutz und Steuerrecht. München: C.H. Beck, 2015. 2091 p.
7. Korte, B. Praxis des Presserechts / B. Korte. München: C.H. Beck, 2014. 237 p.
8. Löffner, M. Handbuch des Presserechts / M. Löffner [et al.]. München: C.H. Beck, 2012. 762 p.
9. Medien — 24 x Deutschland — Bundeszentrale für politische Bildung [Electronic resource]. Available at: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/24-deutschland/40490/medien>.
10. Soehring, J., Hoene, V. Presserecht: Recherche, Darstellung, Haftung im Recht der Presse, des Rundfunks und der neuen Medien / J. Soehring, V. Hoene. Köln: Schmidt, Otto, 2013. 885 p.
11. Verkaufte Auflage der Zeitungen in Deutschland im 3. Quartal 2015 (in Millionen Exemplaren) [Electronic resource]. Available at: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/171774/umfrage/verkaufte-auflage-der-zeitungen-in-deutschland>. Zion, A. Texte zum Presserecht / A. Zion. Verlag: Rechtsbibliothek, 2013. 335 p.

СОБСТВЕННОСТЬ И СВОБОДА ЛИЧНОСТИ — ИНДИКАТОРЫ «ПРАВОВОГО ЗДОРОВЬЯ» ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*Мукиенко Игорь Николаевич,
ведущий научный сотрудник Института проблем
эффективного государства и гражданского общества
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Intukienko1962@mail.ru*

В статье рассматриваются некоторые особенности становления и развития гражданского общества в разных социальных, культурных и государственных системах, как на Востоке, так и на Западе. Показана роль частной собственности и личной свободы граждан в формировании основ правового государства в различные исторические периоды. Обосновывается неразрывная связь между развитием государства, права и институтами гражданского общества.

Ключевые слова: *собственность, гражданские права, гражданское общество, правовое государство, гражданское правосознание, правовая система.*

Property and Freedom of Individual — Indicators of “Legal Health” of Civil Society

*Mukienko Igor N.,
Leading Research Scientist of the Institute of Effective State and Civil Society Issues
of the Financial University under the Government of the Russian Federation*

In the article some features of formation and development of civil society in different social, cultural, and political systems, both in the East and in the West. The role of private property and personal freedom of citizens in the formation of the rule of law in different historical periods. Proves the inextricable link between the development of the state of law and institutions of civil society.

Key words: *property, civil rights, civil society, rule of law, civil justice, legal system.*

Концепция гражданского общества — наиболее мифологизированная часть в ряду современных правовых концепций. Причем дело состоит не только в том, что классическое состояние гражданского общества отождествляется или просто ассоциируется с современным состоянием общества вообще, дело в том, что таковое общество никогда не имело гомогенного состояния, причем даже в рамках одной западной правовой культуры. Гражданское общество воспринимается по-разному. Даже для романо-германской культуры это одно, а для англо-американской — несколько другое. Но есть нечто, объединяющее понятие гражданского общества, как на Востоке, так и на Западе — это собственность. Собственность, при условии ее сравнительно честного приобретения, дает определенную свободу как от государства, так и от гражданского общества. Она дает индивиду возможность самостоятельно ею распоряжаться, приумножать ее либо бездарно растрачивать. В то же время наличие собственности — это всегда ответственность перед своими ближними (родителями, детьми, сотрудниками своей фирмы), а также социумом в целом. Наличие собственности налагает на ее обладателя определенные обязательства по соблюдению установленных правил ведения бизнеса и перераспределению полученных благ через уплату налогов. Наличие собственности дает личности определенное качество во взаимоотношении с государством и гражданским обществом, делая ее «равноправным и уважаемым» партнером, и

одновременно защищает и государство, и гражданское общество от своекорыстного поведения личности, обладающей порой достаточно значительными материальными возможностями, через систему права, общественное мнение, морально-этические запреты и т.д. Данная система сдержек и противовесов, в западном обществе создаваемая веками, в настоящее время подвергается суровой проверке на прочность.

Собственность — это всегда очень большая ответственность. Предприниматель должен заботиться не только о своих деньгах, но и о рабочих местах на своих предприятиях, о том, как живут его рабочие. Сейчас уже вряд ли понятны споры относительно того, чем руководствовался Генри Форд, выпуская «Жестянку Лиззи» («Форд-Т»): заботой о своих прибылях или тем, чтобы посадить «среднего американца» на колеса. Но факт остается фактом: именно с этого времени автомобиль стал не роскошью, а средством передвижения, а всем американским гражданам, от горожанина до фермера, он значительно облегчил жизнь. Но далеко не для всех цивилизаций эта категория «работает». Упование на «барина», на того, кто выше в социальном смысле, определение для себя только исполнительских и потребительских качеств, не способствует становлению гражданского общества, и когда такому социуму гражданское общество навязывается, то получается только пародия на него.

На самом деле есть некий идеал гражданского общества, воплощенный в очень узком сегменте

западной правовой культуры, да и то в своем «классическом» виде. То есть именно идеал, а не реальность, совершенно не работающий в других регионах мира в силу целого комплекса причин. Как выясняется, с некоторых пор он плохо «работает» и на Западе.

Во многих странах, в том числе и в России, то, что называется гражданским обществом, на самом деле организованная форма навязывания значительной части населения ушедших социальных феноменов или новые и весьма изощренные технологии «приватизации» государства с целью использования социальной активности граждан в своих корыстных интересах.

Характер собственности и способы ее правового регулирования в различных правовых системах настолько разнообразны, что существенные различия имеются даже внутри западного мира, если сравнивать англо-американскую и романо-германскую правовые культуры. Характер собственности — это и соотношение индивидуального и общественного, и тип деятельности, и формы отношений в ситуации, когда люди оказываются без прямого государственного давления. Не факт, что вектор развития общества сделает его обязательно лучше, свободнее и демократичнее.

Характерно в этом смысле то, как разные европейские культуры начинали осваивать Америку. Испанцы «осчастливили» индейцев тем, что теперь они будут под рукой католической церкви, французы — что у них есть король, а англичане покупали земли за стеклянные бусы. Романская культура на новых землях породила порой совершенно жуткие формы несвободы в отсутствие государства. Очень часто в современных латиноамериканских странах очень «мало государства», но там нет и гражданского общества, а есть диктатура разного рода клик. Схожая картина была и при колонизации Африки. Англичане старались для управления колониями использовать местные верхушки, французы влезали в дела местного управления, бельгийцы вообще полностью управляли гигантскими территориями, как барским именем.

Североамериканские английские колонии тоже формировались по-разному: это были и прямые владения короны, и олигархические республики, и демократические республики. Но идеала, как порой мы привыкли слышать, не было нигде. Как известно, большое влияние на формирование понятия свободы в североамериканских штатах оказывала религиозная составляющая, основанная на примате свободы вероисповедания, ибо «религиозные наставления — способ в доступной и понятной форме сформулировать в сакрализованных категориях, имеющих непреходящий характер, основные цивилизационные ценности, объясняющие политику, право, мораль, основы житейской мудрости»¹. В то же время покинувшие родину протестантские религиозные диссиденты, оказавшись в Америке, в большинстве некоторых

штатов (в Массачусетсе) установили жесткую теократическую диктатуру². Впоследствии жесткие пуританские принципы американских протестантов не раз вступали в конфликт с требованиями личной свободы граждан Америки, перерождаясь в самые крайние формы несвободы.

Англо-американский индивидуализм есть свобода личности и реальная основа гражданского общества. Но именно в этом и парадокс, и противоречие: чем больше индивидуализма, тем меньше личность может себя реализовать в среде себе подобных. Более того, американский Запад наиболее агрессивно навязывает стереотип своих отношений всем. «Однако считать гражданское общество как социокультурный феномен исключительно гомогенным образованием было бы неверным. Это было и в моменты его образования, в период его становления, да и сегодня нельзя назвать единообразными процессы, характеризующие различные сегменты Запада как единой цивилизации, в различных аспектах, и в первую очередь в тех, которые характеризуют гражданское общество»³.

Представления анархистов о самоуправлении несли иллюзии реализации идеалов гражданского общества. И.А. Покровский писал: «Если есть учение, которое поистине предполагает святых людей, так это именно анархизм; без этого он неизбежно вырождается в звериное *bellum omnium contra omnes*»⁴. На деле реализованные «демократические» анархистские сообщества — махновская республика в Гуляй-Поле в годы Гражданской войны в России или Желтугинская республика золотопромышленников в Северном Китае (80-е годы XIX в.) очень быстро превратились в жесточайшие деспотии и кровавые вакханалии политических безумцев и авантюристов.

Собственно, все известные революции — и Великая Французская, и Великая Октябрьская поднимали на своих знаменах прекрасные лозунги — свободы, равенства и братства. В реальности же прекраснотушными лозунги сменялись крайними проявлениями диктатуры и всеобъемлющим террором, жертвами которого становились сами революционеры, инициаторы крайне радикальных изменений: «революция пожирает своих детей». И причиной тому было полное игнорирование права как универсального регулятора авантюристами, захватившими верховную власть в государстве.

¹ Сигалов К.Е. Религиозное бытие права // Юридический мир. 2008. № 7. С. 71.

² Массовое недовольство религиозной нетерпимостью привело к образованию двух демократических колоний, впоследствии ставших самостоятельными штатами, — Коннектикута (1635) и Рой-Айленда (1636).

³ Сигалов К.Е. Многообразие форм гражданского общества // Актуальные проблемы развития гражданского общества в Российской Федерации: сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Том 2. М.: Изд-во «Юрист», 2012. С. 155.

⁴ Покровский И.А. Перуново заклятие [Электронный ресурс] // Из глубины: сборник статей о русской революции. URL: <http://www.vehi.net/deprofundis/pokrovsky.html> (дата обращения: 30.03.2017).

Это одинаково справедливо как для якобинцев, так и для большевиков.

Отсюда вытекает вывод, что становление гражданского общества невозможно без определения приоритетов развития государства. Как отмечал Густав Радбрух, «возможна ли связанность государства правом, возможно ли действие прав индивидов против государства... возможно ли правовое государство? Проблема, которую с давних пор облачают в форму вопроса о первичности права и государства. Или иными словами: право определяет объем и границы применения государственной власти или наоборот: действие права определяется и обуславливается волей государства?»⁵

Вопрос не праздный, решаемый в каждом исследовании по-своему в зависимости от главенствующих представлений о праве и государстве, принадлежности исследователя к той или иной научной школе и в значительной мере обусловленный местом и временем проведения исследования, а также принадлежностью тому или иному цивилизационному коду и историческому периоду. Бесспорным представляется лишь одно: и гражданское общество, и правовое государство являются следствием воздействия права и правовых факторов на государственные институты. Получается, что оптимальное сочетание гражданского общества и государства наступает в том случае, когда гражданское общество (в том или ином виде) вступает в жесткую конфронтацию с государством или другой частью гражданского общества, когда видит, что «верхи» этой другой части явно «зарвались».

Отвечая на вопрос наших современников, повторивших историческое путешествие И. Ильфа и Е. Петрова по Америке, что значит быть американцем, окружной прокурор и коренной американец из племени навахо заявил: «Я горд, что я американец. Но особенно я горжусь моими предками, которые боролись с федеральным правительством. Теперь у нас есть своя земля. Но у нас ее бы не было, если бы мы не боролись за наши права»⁶.

Как все основополагающее в праве, идея главенства закона над произволом правителя была унаследована от римлян. Эту идею подхватили и развили средневековые мыслители, воплотив ее в практику отношений английской монархии с подданными, заложив традиции общего права. Затем далее, во время просвещенного отчасти абсолютизма идея подчиненности отдельной личности, пусть и наделенной властью, внешним правовым факторам продолжала жить и развиваться, выразившись в формуле: "non sub homine sed sub deo et lege" (не под человеком, а под господом и законом). Положив начало развитию конституционализма — декларации прав человека и гражданина, освещению права собственности с правовыми механизмами, его защите от монархического

и иного произвола. Данные тенденции были характерны для условно западной цивилизации, в которой идея главенства закона прошла многовековую апробацию, став основой мышления и поведения.

Естественно, восточная правовая традиция, развиваясь в иных, чем на Западе, общественно-политических, культурно-ментальных условиях, при отличных от Запада принципах построения верховной власти, не может не отличаться от западной правовой традиции. Известно, что на Востоке всегда преобладали коллективистское (общинное) восприятие мира⁷, система вертикальных связей в отношениях с властью и обществом, отсутствие договора во властных иерархических отношениях и безусловное служение государю, феномен «государства-власти», а власть государя (собственника земли, вод, вещей и людей) была ничем не ограничена.

На Западе преобладали индивидуалистическое (персональное) восприятие мира, система горизонтальных связей в отношениях с властью, обществом и другими людьми, «государства-собственности»⁸, обслуживавшая интересы собственников и ими же формируемая частная собственность в ее классическом понимании как основа развития общества; свобода и индивидуализм как основные общественные ценности. Основные же различия между указанными традициями в правовой сфере предлагается искать в соотношении права с иными социальными регуляторами, а также в восприятии индивидуализма, свободы и справедливости.

«Западное право было создано не только и не столько для властных распоряжений правителей, регулирования государственного и административного управления, сколько для решения отношений подданных этих правителей с государством, и главное — отношений обывателей между собой. Частное право имело на Западе если не большее значение, то, во всяком случае, было совершеннее права публичного»⁹. Это позволяло человеку жить своей частной жизнью, меньше надеяться на государство, а в некоторых случаях считать, что в правовом смысле он равен государству. Общественная жизнь, жизнь своего городка или деревни для него занимала вполне значимое место, ибо именно оттуда исходил его социальный статус,

⁷ Самих понятий «личное», «персональное», «партикулярное» в русском языке допетровской эпохи просто не было — их ввел в обиход глава петровской «ученой дружины» Феофан Прокопович. Многое из того, что было естественным для Западной Европы, не было характерно для Руси, не было применимо в социально-экономических и политических реалиях. Так, если в Германии технический термин, обозначающий право собственности, появился в XIII–XIV вв., то в России термины «собственность» и «право собственности» появляются значительно позже — в XVIII в. См.: Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.–А.: АН СССР, 1948. С. 102–103.

⁸ См.: Кашанина Т.В. Происхождение государства и права. М.: Высшая школа, 2004. С. 42.

⁹ Сигалов К.Е. Частноправовые и публично-правовые основания эффективности государства // История государства и права. 2014. № 17. С. 12.

⁵ Радбрух Г. Философия права. М.: Международные отношения, 2004. С. 198.

⁶ Познер В.В., Кан Б., Ургант И.А. Одноэтажная Америка. М.: Зебра Е, 2008. С. 292.

там складывался его авторитет, и, став, скажем, депутатом парламента, он нес реальную ответственность за своих земляков-сограждан. Политическая ответственность приходила через принадлежность к гражданскому обществу, а гражданское общество в огромной мере опиралось на частное право.

С.С. Алексеев отмечает: «Деление права на две наиболее крупные, так сказать, глобальные сферы — публичное право и частное право имеет не только и даже не столько классификационное значение. Публичное право и частное право (“публичное” и “частное” — в специальном юридическом смысле) необходимы, органические составляющие каждой национальной юридической системы — две ее главные, определяющие структуры, находящиеся в единстве. Вместе с тем при всем единстве права как целостного социального организма той или иной страны публичное право и частное право — два разных юридических мира, две “юридические галактики”, отличающиеся, помимо всего иного, своим особым местом в социальной жизни страны, своими особыми законами развития»¹⁰.

Утвердившаяся на Западе традиция, определяемая многими исследователями как индивидуалистическая, воспринимает право как синоним личной свободы, которая и является самоцелью, идеалом и основным объектом защиты. *Legum servi sumus ut liberi esse possimus* (мы — рабы законов, чтобы быть свободными). Все это подкрепляется безусловной верой в силу и действенность существующих законов. Справедливости же отведена второстепенная роль как средству обеспечения равного подхода к неравным лицам. Право позиционируется как безусловная ценность, не зависящая от морали или религии. В отличие от западной, в восточной культурной традиции, являющейся в основе своей коллективистской, право вторично по отношению к религии и морали и рассматривается сквозь призму данных социальных регуляторов. Так, в архаичном обществе в силу институциональной неразвитости социальных регуляторов и простоты социальных взаимодействий вполне хватало обычая для эффективного регулирования общественных отношений. С появлением же права в западном обществе утвердился весьма действенный социальный регулятор, реализуемый на принципах личной свободы и формальной справедливости, а так называемое «обычное право» уступило свою роль, став вторичным источником формирования позитивного права. Общественные процессы на Востоке протекали несколько иначе. В силу различных социальных причин человек ценился не как личность сама по себе, а как часть определенной общности. Оценка личности смещается в сторону морали и соборности, а не взвешивает индивидуальные способности, ставящие во главу угла достижения научно-технического прогресса и частную инициативу. В этой связи на первые роли в восточной традиции

выходит обычное право, «неписаное право», оперирующее понятиями стыда и покаяния, не соответствующими источникам позитивного права, во-первых, а во-вторых, эффективность подобной системы социального регулирования строится на внутреннем долженствовании личности.

Естественный вывод в этой связи состоит в том, что в обществе, ценящем индивидуализм и частную жизнь личности, для его эффективного развития, требуются формальные, четко очерченные правила, отграничивающие одного члена общества от другого путем взаимных, строго регламентированных прав и обязанностей. Там же, где основными ценностями общества являются «духовные скрепы», а основной целью — достижение гармонии личности с окружающей средой, ценным становится не столько формальное право, сколько раскрытие моральной сути обязательств и постижение ее скрытых источников. В фундаменте правовой культуры конкретного общества лежит ее исторический архетип, составляющий основу правового сознания его членов, и индивидуальный выбор приоритетов — нравственно-религиозная директива или норма позитивного права.

В обществах восточного типа, даже при переходе к капитализму, роль и значимость традиционного нерукотворного права еще долгое время останется очень высокой. А значит, таким обществам предстоит свой, уникальный путь правового развития, даже в условиях изменившейся экономической ситуации.

Возникновение внутреннего порядка в гражданском обществе связано с его содержанием, происходит из самой его природы. Возможны два сценария развития гражданского общества: при наличии внутреннего организующего центра в установлении порядка или когда этот порядок привнесен свыше. Внутренняя самоорганизация свидетельствует о зрелости гражданского общества, развитости его институций, выгодно отличающих его от иных организованных государственных обществ, устроенных по другим принципам. В различных цивилизациях способы организации гражданского общества различны. Как в свое время отмечал Фридрих фон Хайек, «здесь важно то, что всякий человек, воспитанный в рамках определенной культуры, владеет правилами и точно так же легко опознает, когда поведение людей соответствует или не соответствует различным правилам. Это, разумеется, вовсе не доказывает того, что эти правила врожденные или являются постоянной или неизменной частью “человеческой природы”. Это доказывает то, что они являются частью культурного наследия, характеризующегося определенным постоянством, особенно до тех пор, пока правила не облечены в слова и, следовательно, не могут быть предметом сознательного анализа или обсуждения»¹¹.

¹⁰ См.: Алексеев С.С. Линия права. М.: Статут, 2006. С. 91.

¹¹ Хайек Ф.А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006.

Гражданское общество на деле возникает не благодаря государству, а вопреки ему. Это, конечно, не означает, что государство может обойтись без гражданского общества. Самые отъявленные деспотии, так или иначе, апеллируют к своим гражданам и гражданскому обществу, ну, по крайней мере как к фикции. Постоянный алгоритм — это именно вечное противостояние государства и гражданского общества, вечные попытки соорудить нечто такое, «исходящее сверху», которое должно было всем нравиться, т.е. «социальное государство».

Как уже говорилось ранее, в настоящий момент гражданское общество представляет собой узкий сегмент социальности. И правящие элиты, для которых государство — это и объект манипуляций, и средство воздействия на массы, и зачастую просто основа их жизни, уже научились в значительной мере манипулировать и гражданским обществом, которое расколото, причем и на Западе, и в России¹². События последних дней свидетельствуют, что гражданское общество на Западе расколото в большей степени, чем в России.

В.П. Малахов утверждает: «Право кристаллизуется на стыке государства и гражданского общества и распространяется в обе стороны (на государство и на общество). Правовая основа гражданского общества — субъективное право (право, понятое как субъективное) как совокупность мер возможного. Неопределенность объема разрешенного (как меры возможного) ограничивается (определяется) не правом и не политикой, а гражданским самосознанием как способом самоограничения»¹³.

Порой мы видим, что государство, причем не только Россия, предпочитает действовать в тех или иных ситуациях совершенно неправовыми методами по вполне понятным причинам: а) они эффективнее, а сделанное быстрее исполняется; б) государство

и его структуры просто по-другому не умеют; в) иногда то, что называется гражданским обществом, — не более чем бандитская тусовка, действующая «по понятиям». Но с некоторых пор и во вполне «благополучных» регионах Западе в идеологии некоторого сегмента гражданского общества стали утверждаться так называемые «неолиберальные ценности», отрицающие национальную и религиозную самоидентичность стран, чьи право, традиции, культура, экономика складывались тысячелетиями в угоду сиюминутным интересам вполне определенных политических кругов, которые мнят себя интеллектуальной элитой, а на самом деле используют этот популярный электоральный ресурс для продвижения собственных экономических интересов. Некогда совершенное западное право приносится в жертву сомнительной политической целесообразности и лживой политкорректности, «правовое здоровье» Западе оказалось под угрозой «вымывания» реальной справедливости.

Результат виден всем — жесточайший миграционный кризис в Западной Европе, расколота нация в США — вряд ли все это способствует тому, чтобы народы, которые шли к своему благополучию сотни лет, процветали и дальше.

Западное право, гражданское общество в союзе с государством всегда были гарантами безопасности, реализацией свободы и независимости личности, обеспечением неприкосновенности собственности во всех ее проявлениях и смыслах (личной и общественной, материальной, интеллектуальной, духовной). Сегодня эти гарантии во многих странах стали призрачными. «Неолиберальная» идеология и деструктивные действия некоторых современных западных политиков отрицают те ценности, к которым Запад шел веками и которые сделали Запад удобным, комфортным и благополучным миром, столь привлекательным для миграционных волн. Сегодня Запад рискует потерять свою неповторимость и уникальность, захлебнуться в волнах чуждой идентичности, перестать быть тем образцом и идеалом, к которому стремились многие.

¹² См.: Сигалов К.Е. Алгоритм правовых противоречий государства, гражданского общества, личности в кризисных ситуациях // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 24.

¹³ Малахов В.П. Мифы современной общеправовой теории. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 52.

Литература

1. Алексеев С.С. Линия права / С.С. Алексеев. М.: Статут, 2006. 461 с.
2. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. М.–Л.: АН СССР, 1948. 839 с.
3. Кашанина Т.В. Происхождение государства и права / Т.В. Кашанина. М.: Высшая школа, 2004. 325 с.
4. Малахов В.П. Мифы современной общеправовой теории / В.П. Малахов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. 151 с.
5. Познер В.В., Кан Б., Ургант И.А. Одноэтажная Америка / В.В. Познер, Б. Кан, И.А. Ургант. М.: Зебра Е, 2008. 442 с.
6. Покровский И.А. Перуново заклатье / И.А. Покровский [Электронный ресурс] // Из глубины: сборник статей о русской революции. URL: <http://www.vehi.net/deprofundis/pokrovsky.html> (дата обращения: 30.03.2017).
7. Радбрух Г. Философия права / Г. Радбрух. М.: Международные отношения, 2004. 240 с.
8. Сигалов К.Е. Религиозное бытие права / К.Е. Сигалов // Юридический мир. 2008. № 7. С. 71–74.
9. Сигалов К.Е. Многообразие форм гражданского общества / К.Е. Сигалов // Актуальные проблемы развития гражданского общества в Российской Федерации: сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Т. 2. М.: Изд-во «Юрист», 2012. С. 15–19.
10. Сигалов К.Е. Частноправовые и публично-правовые основания эффективности государства / К.Е. Сигалов // История государства и права. 2014. № 17. С. 11–15.
11. Сигалов К.Е. Алгоритм правовых противоречий государства, гражданского общества, личности в кризисных ситуациях / К.Е. Сигалов // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 3. С. 23–27.
12. Хайек Ф.А. фон. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Ф.А. фон Хайек. М., 2006. 644 с.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ДИСКУРСЕ АВТОРИТЕТНЫХ АКАДЕМИЧЕСКИХ ДИСКУССИЙ: ТЕОРИЯ ВОПРОСА*

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

В статье рассматриваются ключевые теоретические и исторические подходы к гражданскому обществу, существующие на Западе и в России. Автор анализирует влиятельные академические дискуссии последних лет по поводу определения гражданского общества, а также качества и степени развития его институтов в имперской России. Высказываются собственные суждения по этим важным вопросам, подкрепленные источниковым материалом.

Ключевые слова: гражданское общество, Российская империя, правовые характеристики гражданского общества.

Civil Society of the Russian Empire in Discourse of Reliable Academic Discussions: Issue Theory**

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

The author considers the main theoretical and historical approaches to civil society existing both in the West and in Russia. The author analyzes the influential academic discussions of recent years on the definition of civil society, the presence of civil society institutions in Imperial Russia, the quality and degree of their development, and makes a judgment on these important issues based on the source material.

Key words: civil society, the Russian empire, legal characteristics of civil society.

Понятие «гражданское общество» до сих пор не до конца устоялось в российском политико-правовом словаре. Одни исследователи подразумевают под ним индустриальное общество, достигшее определенного уровня социально-экономического и культурного развития (рыночная экономика, демократия, обеспечение прав человека и т.д.), другие мыслят гражданское общество как часть социума, сферу между индивидом и государством, противостоящую государству.

Это не удивительно, ведь единая интерпретация гражданского общества отсутствует и в работах западноевропейских авторов. Существуют по меньшей мере две традиции — немецкая, а также британская и французская, каждая из которых вкладывает в данное понятие свой смысл. Британская и французская политико-правовая мысль базировались на традиционных классических концепциях гражданского общества эпохи Нового времени, идентифицирующих его

с политическим обществом и государством. Между тем германская традиция, сформировавшаяся в иных, чем во Франции и Великобритании, исторических условиях крепости феодального строя и авторитарного характера публичной власти, положила в основание концепции гражданского общества не политические отношения, но отношения собственности, а также противопоставление гражданского общества и государства¹.

В настоящей статье мы рассмотрим суждения о гражданском обществе наиболее авторитетных специалистов, которые не просто характеризуют данное понятие, но и представляются адекватными для научного анализа процесса формирования гражданского общества в позднеимперской России. Поскольку имперская Россия в силу своей исторической традиции

¹ Медушевский А.Н. Гражданское общество // Российский либерализм середины XVIII — начала XX века: энциклопедия / отв. ред. В.В. Шелохаев. М., 2010. С. 224.

* Статья выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00719 «Модели правового обеспечения функционирования общественных организаций в политико-правовой системе России (последняя треть XVIII — первая треть XX вв.)».

** The article is prepared at financial support of the Russian Foundation for Basic Research, project No. 17-03-00719 Models for Enforceability of Public Organization Functioning in Russian Political and Legal System (Last Third of XVIII – First Third of XX Century).

была ближе к Германии, нежели к западноевропейским странам «первого эшелона» развития, то трактовки германских ученых будут анализироваться в первую очередь.

В широком плане под гражданским обществом мы понимаем социальный организм Нового и Новейшего времени, разграниченный с государством и взаимодействующий с ним в рамках права и общественного мнения². Существует и другое, более конкретное определение гражданского общества — как частной, независимой от государства сферы социума, в которой происходит институционализация частных лиц посредством добровольных ассоциаций.

В Российской империи, как и в странах Западной Европы становление гражданского общества соответствовало этапу модернизации государства и общества, выражавшемуся в переходе государства от полицейского к правовому, а также в трансформации общества от традиционного (аграрного) к индустриальному. Такой переход наиболее интенсивно происходил на протяжении «долгого» XIX века, начавшегося Великой французской революцией и завершившегося Первой мировой войной. По мнению видного американского социолога и философа Иммануила Валлерстайна, являвшегося противником теории модернизации и избегавшего самого слова *modernity*, его главным содержанием явилось становление в странах центра капиталистического мира либерального государства и оформление идеи гражданства, предполагавшей наделение граждан политическими правами, гарантирование прав личности со стороны государства, а также достижение гражданского равноправия и социального единства³.

Английский философ Эрнст Геллнер, мыслящий в духе теории социальной модернизации, рассматривает гражданское общество как важный атрибут общества современного, индустриального, пришедшего на смену аграрному обществу. Аграрное общество Геллнер оценивает как сегментарное, характеризовавшееся слиянием экономического и политического аспектов жизнедеятельности, а также приоритетным значением политики. Гражданское общество он признает уникальной социальной формой, соответствующей научно-индустриальному образу жизни, которым живет современный человек⁴.

Определяя гражданское общество, мы, видимо, не обойдемся без заглавного его теоретика — немецкого философа и социолога Юргена Хабермаса, понимающего под гражданским обществом сферу между личностью и государством, где осуществляется

их коммуникация, а также зону частной автономии, создаваемую гражданским законом и либеральным рынком. Институциональным ядром гражданского общества в работах Хабермаса выступают добровольные ассоциации, находящиеся вне государства и экономики, которые дают гражданам возможность управлять самостоятельно и действовать в противовес власти, основанной на традиции, силе и ритуале⁵. То есть о силе и зрелости гражданского общества, согласно Хабермасу, можно судить исходя из мощи и влияния института добровольных ассоциаций.

Американские обществоведы Джин Л. Коэн и Эндрю Арато, мыслящие в духе хабермасовской идеи, определяют гражданское общество как сферу социального взаимодействия, расположенную между экономикой и государством, состоящую из семьи, объединений, социальных движений и различных форм публичной коммуникации. Между тем ученые, вполне в русле англо-американской историографии гражданского общества, противопоставляют его политическому обществу, включающему в себя партии, парламент и др., а также экономическому обществу, наполненному организациями производства и сбыта товаров⁶.

Немецкий ученый Манфред Ридель вводит в Словаре основных исторических понятий трактовку гражданского общества с учетом его ведущих акторов. Для Риделя характерно понимание гражданского общества как свободного от государства и удаленного от политики пространства общества буржуазных частных собственников, в котором вместо политического господства человека над человеком допустимо экономическое господство над вещами на началах свободы личности и собственности⁷.

Для имперской России определение гражданского общества как феномена сугубо неполитического, противостоящего политическому и экономическому обществам, кажется не вполне правомерным. В США, Великобритании и иных развитых странах Западной Европы, где представительные учреждения играли в период «долгого XIX века» важную роль, а политические партии активно участвовали в избирательных кампаниях и формировании исполнительной власти, отождествление гражданского общества с неполитической сферой было возможно и оправданно. Однако в поздней имперской России, где, говоря словами К.А. Соловьева, гражданское общество «находилось в состоянии «сборки»», далекой от завершения, оно

² Розенталь И.С., Туманова А.С. Общество, общественность, гражданское общество: к вопросу о трансформации понятий в канун и в годы Первой русской революции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 4.

³ Валлерстайн И. Мир-система Модерна. Т. IV. М., 2016. С. 170–171, 183.

⁴ Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М., 2004. С. 229–230, 237–238.

⁵ Хабермас Ю. Предисловие к переизданию 1990 года // Структурное изменение публичной сферы. Исследования относительно категории буржуазного общества. М., 2016. С. 41–42.

⁶ Коэн Дж., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003. С. 7–9.

⁷ Ридель М. Общество, гражданское (Gesellschaft, Bürgerliche) // Словарь основных исторических понятий: Избранные статьи: В 2-х т. Т. 2 / пер. с немецкого К. Левинсон; сост. Ю. Зарецкий, К. Левинсон, И. Ширле. М., 2014. С. 95.

было неотделимо от политической сферы и вплелено в партийную борьбу⁸. Немаловажно подчеркнуть и то, что акторами становящегося российского общества являлись активисты, зачастую принадлежавшие также к политическому и (или) экономическому сообществам.

В числе теоретических определений гражданского общества отметим определение, данное петербургским историком Б.Н. Мироновым, автором фундаментального научного труда «Социальная история России периода империи XVIII — начала XX в.», а также тематических статей о гражданском обществе и добровольных ассоциациях имперской России. Гражданское общество Миронов определяет как общество, основанное на политических свободах и праве, характеризуемое развитыми экономическими, культурными, правовыми и политическими отношениями между его членами, независимое от государства, но взаимодействующее с ним. Миронов выделяет три важнейших сущностных признака гражданского общества: во-первых, это плюрализм — сосуществование различных идеологий, многочисленных и разнообразных общественных организаций, выражающих различные групповые интересы; во-вторых, консенсус базовых ценностей между идеологиями и организациями, несмотря на конкуренцию и конфликт интересов; в-третьих, наличие механизма для мирного разрешения социальных конфликтов, обеспечивающего передачу общественных настроений, желаний, требований от общества к властным структурам, а также контроль за их исполнением, благодаря чему общественные противоречия и конфликты между обществом и государством разрешаются не силовым путем, а через обсуждение⁹.

Широкого определения гражданского общества как сообщества частных (неполитических) лиц, носителей частных целей и интересов придерживался государствовед Л.С. Мамут. Институты гражданского общества данный ученый также понимал предельно широко, включая сюда коммерческий сектор (т.е. отношения и институты, опосредствующие деятельность по производству и доставке товаров и услуг с целью извлечения и распределения получаемой в результате такой деятельности прибыли), а также секторы — политико-партийный, информационно-коммуникационный, религиозно-церковный и некоммерческий (сюда Мамут относит все отношения и институты, остающиеся за пределами вышеназванных секторов). Гражданское общество представит в данном определении широким межсекторным

образованием, в котором ни один из секторов не имел приоритетного значения. Принадлежность институтов местного самоуправления к гражданскому обществу представляется Мамуту спорной¹⁰.

Специалист в теории и истории местного самоуправления Л.Е. Лаптева очевидно консолидируется с суждением Мамута. Она считает органы местного самоуправления в большей степени общественными учреждениями в годы «великих реформ» и констатирует их огосударствление в условиях контрреформ, широкое вмешательство в их дела бюрократии и включение в систему государственного управления. Лаптева полагает, что двойственная природа институтов самоуправления была продиктована устойчивыми традициями российской государственности, начиная с Московского царства и заканчивая советским периодом и ближайшей современностью¹¹.

Категория «гражданское общество» является также предметом различных по содержанию оценочных суждений. По мнению одних авторов, гражданское общество в российской цивилизации так и не конституировалось¹², с точки зрения других, оно формировалось в дореволюционной России, но данный процесс был насильственно прерван событиями октября 1917 г.¹³

В среде профессиональных историков также не утихают дискуссии о наличии гражданского общества в имперской России. Аргументация авторов, которые отказывают гражданскому обществу в праве на существование в означенную эпоху, базируется на суждении, в общем справедливом, о длительном существовании в России сословного общества с характерными для него привилегиями ряда сословий и отсутствием равенства подданных в социальном и национальном планах.

Как известно, аргумент, что сословное общество предшествовало гражданскому, является аксиомой для классических теоретиков гражданского общества. Ссылаясь на него, известный специалист в области социальной истории Н.А. Иванова указывает, что оформление сословий, базирующихся на правовом неравенстве, относится в России к XVIII столетию, тогда как гражданское общество предполагает равенство прав граждан. Даже столетие спустя добровольные общества, признаваемые одним

⁸ Соловьев К.А., Туманова А.С. Общественные организации России в годы Первой мировой войны (1914 — февраль 1917 г.). М., 2014. Рецензия // Вопросы истории. 2015. № 9. С. 169.

⁹ Миронов Б.Н. Развитие гражданского общества в России в XIX — начале XX века // Общественные науки и современность. 2009. № 1. С. 110.

¹⁰ Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблемы соотношения // Общественные науки и современность. 2002. № 5. С. 95, 97.

¹¹ Лаптева Л.Е. Местное самоуправление и государство // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 2 (54). С. 135, 136.

¹² Хлопин А.Д. Гражданское общество или социум клик: российская дилемма // Российская полития на рубеже веков. М., 2001. С. 211.

¹³ Андреев А.Л. Становление гражданского общества: российский вариант // Становление институтов гражданского общества: Россия и международный опыт: мат-лы между. симпозиума, 31 марта — 1 апреля 1995 г. М., 1995. С. 20–24; Земцов Б. Две России // Свободная мысль. 1996. № 10. С. 76–79.

из главных атрибутов процесса становления гражданского общества, фактически не имели, по словам Ивановой, к нему отношения, т.к. являлись институтами сословного общества. Они создавались под контролем властей, имели узкокорпоративный характер, были лишены права касаться общегосударственных вопросов. По мнению Ивановой, процесс эволюции самодержавия в конституционную монархию остался в России незавершенным: конституционные институты фактически таковыми не являлись, завоеванные в ходе революции гражданские свободы являлись правами и обязанностями подданных, но не граждан¹⁴. Ее позицию разделяет и В.П. Булдаков, утверждающий, что сам факт, что сословные и национальные ограничения были отменены лишь в 1917 г., означает, что в России существовало до революции лишь «декоративное гражданское общество»¹⁵.

По нашему мнению, суждение данных авторов является верным лишь с формальной точки зрения. Исторический процесс является динамическим, а не статическим. Сословное общество действительно исторически предшествовало гражданскому, между тем гражданское общество формировалось из сословного, оно использовало институты сословного общества, опиралось на дворянство. Зарождаясь и развиваясь в сословном обществе, институты гражданского общества ослабляли его, создавали базу для его разрушения. Исторически первые формы гражданского общества (английские клубы, Вольное экономическое общество, иные организации) носили элитарный дворянский характер, однако уже к середине XIX века в институтах гражданского общества стали активно участвовать разночинная интеллигенция и представители различных профессий.

На наш взгляд, правы те исследователи, которые считают гражданское общество феноменом имперского периода российской истории. Между тем и в их среде дискутируется вопрос о степени развития гражданских институтов в условиях авторитарной модели правления.

Отсутствие в России институциональных гарантов гражданского общества, канонизированных западной политической мыслью, таких как сильный средний класс, развитые коммерциализованные города, защищенные права личности и собственности и др., побуждает отдельных авторов прийти к выводу о слабости гражданских институтов в России. Немецкий историк Лутц Хэфнер предлагает употреблять применительно к поздней имперской России понятие «местного общества», а не «гражданского». Ученый признает наличие гражданского общества на местах, в отдельных губернских и уездных центрах, и констатирует отсутствие его в общеимперском масштабе ввиду отсутствия форм и сетей коммуникаций

на межрегиональном уровне. Российское местное общество, являвшееся эквивалентом европейского буржуазного общества, не выполнило, по мнению Л. Хэфнера, своей исторической роли. Оно не сумело стать интегрирующей третьей силой между властью и массами, в результате чего и «было раздавлено этими жерновами»¹⁶.

Другие же авторы (к их числу следует причислить в первую очередь авторитетных американских историков гражданского общества и добровольных ассоциаций Джозефа Брэдли и Адель Линденмайер) рассматривают российскую модель гражданского общества как специфическую, формировавшуюся на перекрестке восточной и западной культур в особых исторических, социо- и этнокультурных условиях атрофии общественного и гипертрофии государственного начал, между тем подобную западной¹⁷.

На дискуссионный для современной историографии вопрос о том, существовало ли в дореволюционной России гражданское общество, Джозеф Брэдли дает положительный ответ. Историк причисляет к институтам, которые формировали в России гражданское общество, добровольные ассоциации, культуру книгоиздания и прессу, университеты, городское самоуправление и земства, систему правосудия, экономический рост и урбанизацию, профессионализацию и либеральное движение. При этом он указывает, что наиболее недооцененными в российской исторической традиции оставались добровольные организации¹⁸. Именно добровольные общества Брэдли призывает считать моделью, в рамках которой формировались публичная сфера и адекватная им политическая и правовая культура. Работы Брэдли¹⁹ содержат богатый эмпирический материал о деятельности ряда известных обществ и съездов, который подтверждает его взгляд.

Немецкий историк Манфред Хильдермайер, основываясь в первую очередь на исследованиях, анализировавших процессы самоорганизации,

¹⁴ Россия в истории: от измерения к пониманию. Новая книга Б.Н. Миронова в откликах и размышлениях его коллег // Российская история. 2011. № 1. С. 198–199.

¹⁵ Там же. С. 184.

¹⁶ Хэфнер Л. Civil Society, Burgertum и «местное общество»: в поисках аналитических категорий изучения общественной и социальной модернизации в поздней имперской России // *Ab Imperio*. 2002. № 3. С. 161–208; Он же: «Храм праздности»: ассоциации и клубы городских элит в России (На материалах Казани. 1860–1914 гг.) // *Очерки городского быта дореволюционного Поволжья / А.Н. Зорин, Н.В. Зорин, А.П. Каплуновский [и др.]*. Ульяновск, 2000. С. 468–526.

¹⁷ Lindenmeyr, A. "Primordial and Gelatinous"? Civil Society in Imperial Russia // *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*. Summer 2011. No. 12 (3), pp. 705–720.

¹⁸ Bradley, J. Subjects into Citizens: Societies, Civil Society, and Autocracy in Tsarist Russia // *American Historical Review*. Vol. 107. No. 4. October 2002. P. 1106.

¹⁹ Bradley, J. *Voluntary Associations in Tsarist Russia. Science, Patriotism and Civil Society*. Cambridge, London, 2009; Bradley, J. *Voluntary associations, civic culture and obchestvennost' in Moscow* // Clowes, E.W. et al. (eds.). *Between Tsar and People: Educated Society and the Quest for Public Identity in Late Imperial Russia*. Princeton, 1991, pp. 131–148; и др.

происходившие на уровне отдельных городов, оценивает степень развития гражданского общества накануне Первой мировой войны и революции 1917 г. как достаточно высокую. Возникновение большого числа добровольных объединений в разных сферах знаменовало, по его словам, «начало самостоятельной деятельности ранее пассивных сегментов общества, которая могла бы развиться до той степени, которая является внутренним ядром гражданского общества»²⁰.

Утверждение о присутствии в политической системе дореволюционной России институтов гражданского общества разделяется многими российскими историками. Так, И.С. Розенталь пишет о складывании в начале XX в. элементов гражданского общества в форме самоорганизующихся институтов, необходимых для выражения и реализации интересов граждан. Он причисляет к ним в первую очередь добровольные общества и союзы. Увеличение их количества, расширение круга участников свидетельствовало о дифференциации потребностей, усвоении идеи самоценности личности, осознании права на выбор форм взаимного сотрудничества — помимо сословных и иных градаций, установленных государством²¹.

Как полагает Б.Н. Миронов, хотя Россия по показателю зрелости гражданского общества, а именно по числу добровольных организаций и по степени их общественной активности, и уступала западным странам, однако прогресс в XIX — начале XX в. был налицо. Российские добровольные ассоциации являлись бастионами западной культуры, выполняли функцию тигля, где формировался средний класс, где происходила надсословная, надэтническая, надрелигиозная социализация. Поле их деятельности постоянно увеличивалось, и в начале XX в. они непосредственно формировали общественную жизнь российских городов²².

А.Н. Медушевский считает создание гражданского общества основополагающим содержанием процесса развития государственности Нового времени. Он отождествляет динамику реформаторского процесса в России с диалектической спиралью, на каждом новом витке которой ему видится продвижение страны к гражданскому обществу и правовому государству. Важной вехой на этом пути ученый считает Великие реформы, и в первую очередь реформу 1861 г., создавшую правовую основу для трансформации

аграрного общества в направлении общества гражданского. Слабость гражданских институтов ученым объясняет неподкрепленностью социальной реформы реформой политической, т.е. переходом от самодержавия к представительной системе правления в виде конституционной монархии. В подобных условиях авторитарная власть в России была призвана, по мнению историка, выполнять несвойственную ей функцию — правовым путем осуществлять реформационный переход к гражданскому обществу, что и обусловило сложности и диспропорции этого движения²³.

Вопрос о хронологии построения гражданского общества в имперской России не теряет своей актуальности. В американской русистике присутствуют попытки датировать формирование гражданского общества концом правления Александра I (М. Раеф)²⁴, 1890-ми годами (О. Файджес, Т. Эммонс)²⁵, 1905–1914 гг. (В. Боннелл)²⁶.

Различные суждения на данный счет высказываются и российскими специалистами. По мнению Б.Н. Миронова, данный процесс был начат в последней трети XVIII в., когда возникли первые ассоциации и государство даровало права-привилегии дворянству и горожанам²⁷.

Нам представляется, что вектор процесса становления гражданского общества был намечен реформаторскими проектами Екатерины II и Александра I, «подростковый период», сопряженный с активным ростом гражданских институтов, пришелся на годы правления Александра II, а наивысшей степени своего развития («зрелости») гражданское общество достигло в годы правления Николая II.

На наш взгляд, говорить о гражданском обществе можно применительно к России начала XX в., когда в стране полным ходом шел процесс разложения сословного общества и общественное положение подданного все меньше определялось его сословным статусом и все больше — его профессиональной принадлежностью и общественной позицией. Нами были разработаны критерии, которые позволяют судить о качественном состоянии гражданского общества и

²⁰ Хильдермайер М. Общество и общественность на закате царской империи. Некоторые размышления о новых проблемах и методах // Страницы российской истории. Проблемы, события, люди: сборник статей в честь Бориса Васильевича Ананьича. СПб., 2003. С. 218.

²¹ Розенталь И.С. Москва на перепутье: Власть и общество в 1905–1914 гг. М., 2004. С. 204.

²² Миронов Б.Н. Добровольные ассоциации и гражданское общество в позднеимперской России // Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Т. XI. № 1. С. 189–192.

²³ Медушевский А.Н. Формирование гражданского общества: реформы и контрреформы в России // Реформы и реформаторы в истории России: сб. статей. М., 1996. С. 75; Медушевский А.Н. Диалог со временем: российские конституционалисты конца XIX — начала XX вв. М., 2010.

²⁴ Raeff, M. Understanding Imperial Russia: State and Society in the Old Regime // trans. Arthur Goldhammer. New York, 1984. P. 129.

²⁵ Emmons, T. The Zemstvo in Historical Perspective // The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government / eds. Terence Emmons and Wayne S. Vucinich. Cambridge, 1982. P. 433; Figes, O.A. People's Tragedy: A History of the Russian Revolution. New York, 1996. P. 162.

²⁶ Bonnell, V. Voluntary Associations in Gorbachev's Reform Program // The Soviet System in Crisis: A Reader of Western and Soviet Views / ed. Alexander Dallin and Gail W. Lapidus. Boulder, 1991. pp. 151–160.

²⁷ Миронов Б.Н. Добровольные ассоциации и гражданское общество в позднеимперской России... С. 184.

уровне его институционализации в Российской империи. Во-первых, это наличие институционального каркаса в виде оформившейся системы добровольных ассоциаций, отражавших разнообразие интересов и потребностей групп российского общества, принятые ими способы жизни. Во-вторых, складывание правовой основы для самоорганизации, регулирование различных сторон жизнедеятельности обществ действующим законодательством, а также рождение доверия к праву как к регулятору взаимоотношений между властью и обществом. Третий существенный аспект — идеологический предполагал бытование в обществе идеологии, признававшей значимость объединения людей как важного фактора развития социума, способа разрешения назревших проблем населения, реализации его прав и свобод. Четвертый — практический (деятельностный) аспект включал наличие у самодеятельных объединений успехов в достижении декларируемых ими задач, способности их корректировать и дополнять действия органов государственной власти и местного самоуправления²⁸.

Все четыре критерия в совокупности присутствовали в период 1906–1917 гг. Добровольные общества были неотъемлемым атрибутом политической системы императорской России начала XX в.

²⁸ См. об этом подробнее: Туманова А.С. (отв. редактор). Самоорганизация российской общественности в последней трети XVIII — начале XX века. М., 2011.

По приблизительным оценкам, в указанное время в Российской империи существовало около 10 тыс. добровольных обществ. В канун Первой мировой войны Россия занимала первое место в мире по числу кооперативных обществ: их насчитывалось около 30 тыс.²⁹. Добровольные общества были весьма жизнеспособны и эффективны, многие тесно контактировали с государственными учреждениями и институтами самоуправления, дополняли их в целом ряде сфер. В обществе бытовала идеология активного включения общественников в добровольные ассоциации, это было элементом общественного престижа и значения, а зачастую и знаком культурного проведения досуга.

Разрешить острые споры по поводу присутствия институтов гражданского общества в политической системе России имперского периода, на наш взгляд, помогут эмпирические исследования добровольных ассоциаций, выясняющие их численность, общественный вес и значение, степень распространения в различных регионах Российской империи и степень включенности в решение общегосударственных вопросов. Существенное значение также могут иметь исторические работы, посвященные развитию частной печати, общественных съездов, городско-го и земского самоуправления и прочих институтов гражданского общества.

²⁹ Корелин А.П. Кооперация и кооперативное движение в России. 1860–1917 гг. М., 2009. С. 171.

Литература

1. Андреев А.А. Становление гражданского общества: российский вариант / А.А. Андреев // Становление институтов гражданского общества: Россия и международный опыт: мат-лы между. симпозиума, 31 марта — 1 апреля 1995 г. М., 1995. С. 20–22.
2. Валлерстайн И. Мир-система Модерна / И. Валлерстайн. Т. IV. М., 2016. 522 с.
3. Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники / Э. Геллнер. М., 2004.
4. Земцов Б. Две России / Б. Земцов // Свободная мысль. 1996. № 10. С. 76–79.
5. Корелин А.П. Кооперация и кооперативное движение в России. 1860–1917 гг. / А.П. Корелин. М., 2009. 391 с.
6. Коэн Дж., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / Дж. Коэн, Э. Арато. М., 2003. 784 с.
7. Лаптева Л.Е. Местное самоуправление и государство / Л.Е. Лаптева // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 2 (54). С. 132–148.
8. Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблемы соотношения / Л.С. Мамут // Общественные науки и современность. 2002. № 5. С. 98–101.
9. Медушевский А.Н. Гражданское общество / А.Н. Медушевский // Российский либерализм середины XVIII — начала XX века: энциклопедия / отв. ред. В.В. Шелохаев. М., 2010. 1087 с.
10. Медушевский А.Н. Диалог со временем: российские конституционалисты конца XIX — начала XX вв. / А.Н. Медушевский. М., 2010. 488 с.
11. Медушевский А.Н. Формирование гражданского общества: реформы и контрреформы в России / А.Н. Медушевский // Реформы и реформаторы в истории России: сб. статей. М., 1996. С. 3–23.
12. Миронов Б.Н. Добровольные ассоциации и гражданское общество в поздней имперской России / Б.Н. Миронов // Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Т. XI. № 1. С. 183–195.
13. Миронов Б.Н. Развитие гражданского общества в России в XIX — начале XX века / Б.Н. Миронов // Общественные науки и современность. 2009. № 1. С. 110–126.
14. Ридель М. Общество, гражданское (Gesellschaft, Burgerliche) / М. Ридель // Словарь основных исторических понятий: Избранные статьи: В 2-х т. Т. 2 / пер. с нем. К. Левинсон; сост. Ю. Зарецкий, К. Левинсон, И. Ширле. М., 2014. 736 с.
15. Розенталь И.С. Москва на перепутье: Власть и общество в 1905–1914 гг. / И.С. Розенталь. М., 2004. 256 с.
16. Розенталь И.С., Туманова А.С. Общество, общественность, гражданское общество: к вопросу о трансформации понятий в канун и в годы Первой русской революции / И.С. Розенталь, А.С. Туманова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 4. С. 3–9.
17. Россия в истории: от измерения к пониманию. Новая книга Б.Н. Миронова в откликах и размышлениях его коллег // Российская история. 2011. № 1. С. 145–154.

18. Самоорганизация российской общественности в последней трети XVIII — начале XX века / отв. ред. А.С. Туманова. М., 2011. 888 с.
19. Соловьев К.А., Туманова А.С. Общественные организации России в годы Первой мировой войны (1914 — февраль 1917 г.). М., 2014. Рецензия // Вопросы истории. 2015. № 9. С. 167–169.
20. Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века / А.С. Туманова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 10–15.
21. Хабермас Ю. Структурное изменение публичной сферы. Исследования относительно категории буржуазного общества / Ю. Хабермас. М., 2016. 344 с.
22. Хильдермайер М. Общество и общественность на закате царской империи. Некоторые размышления о новых проблемах и методах / М. Хильдермайер // Страницы российской истории. Проблемы, события, люди: сборник статей в честь Бориса Васильевича Ананьича. СПб., 2003. С. 216–223.
23. Хлопин А.Д. Гражданское общество или социум клик: российская дилемма / А.Д. Хлопин // Российская полития на рубеже веков. М., 2001. С. 211–251.
24. Хэфнер Л. «Храм праздности»: ассоциации и клубы городских элит в России (На материалах Казани. 1860–1914 гг.) / Л. Хэфнер // Очерки городского быта дореволюционного Поволжья / А.Н. Зорин [и др.]. Ульяновск, 2000. С. 468–526.
25. Хэфнер Л. Civil Society, Burgertum и «местное общество»: в поисках аналитических категорий изучения общественной и социальной модернизации в позднеимперской России / Л. Хэфнер // Ab Imperio. 2002. № 3. С. 161–208.
26. Bonnell V. Voluntary Associations in Gorbachev's Reform Program / V. Bonnell // The Soviet System in Crisis: A Reader of Western and Soviet Views / ed. Alexander Dallin and Gail W. Lapidus. Boulder, 1991. P. 151–160.
27. Bradley J. Subjects into Citizens: Societies, Civil Society, and Autocracy in Tsarist Russia / J. Bradley // American Historical Review. Vol. 107. No. 4. October 2002. P. 1106.
28. Bradley J. Voluntary Associations in Tsarist Russia. Science, Patriotism and Civil Society / J. Bradley. Cambridge, London, 2009.
29. Bradley J. Voluntary associations, civic culture and obchestvennost' in Moscow / J. Bradley // Clowes E.W. et al. (eds.). Between Tsar and People: Educated Society and the Quest for Public Identity in Late Imperial Russia. Princeton, 1991. P. 131–148.
30. Emmons T. The Zemstvo in Historical Perspective / T. Emmons // The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government / eds. Terence Emmons and Wayne S. Vucinich. Cambridge, 1982. P. 433.
31. Figs O.A. People's Tragedy: A History of the Russian Revolution / O.A. Figs. New York, 1996. P. 55.
32. Lindenmeyr A. "Primordial and Gelatinous"? Civil Society in Imperial Russia / A. Lindenmeyr // Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History. Summer 2011. No. 12 (3), pp. 705–720.
33. Raeff M. Understanding Imperial Russia: State and Society in the Old Regime / M. Raeff; trans. Arthur Goldhammer. New York, 1984. P. 248.

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ГАРАНТИЯ ПОСТРОЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЛИБЕРАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИИ КОНЦА XIX — НАЧАЛА XX ВЕКА

*Переседов Алексей Михайлович,
студент 1-го курса магистратуры факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)
Peresedov.alexey@yandex.ru*

Автор настоящей статьи рассматривает понятия «разделение властей», «система сдержек и противовесов» и «гражданское общество» в исторических рамках периода начала XX века. Задача видится в том, чтобы исследовать взаимосвязи принципа разделения властей с феноменом гражданского общества, а также осуществить анализ восприятия отечественными либеральными государствоведами возможности реализации разделения властей в Российской империи начала XX века.

Ключевые слова: разделение властей, система сдержек и противовесов, гражданское общество.

Power Division Principle as Civil Society Building Guarantee in Liberal Political Science of End of XIX – Beginning of XX Century

*Peresedov Aleksey M.,
1st year Graduate Student of the Law Faculty
of the National Research University “Higher School of Economics” (NRU HSE)*

The author of this article considers the concepts of “separation of powers”, “system of checks and balances” and “civil society” in the historical framework of the early twentieth century. The author see their task as exploring the interconnections between the principle of separation of powers and the phenomenon of civil society, as well as the corresponding analysis of the perception by domestic liberal state scientists of the possibility of implementing the separation of powers in the Russian Empire of the early twentieth century.

Key words: separation of powers, system of checks and balances, civil society.

Несмотря на множество мнений, современное понятие гражданского общества представляет собой совокупность институтов — некоммерческих организаций, а также систему ценностей, объединяющих их членов (доверие, согласие, гармония интересов и др.). Как отмечает профессор А.С. Туманова, институциональным стержнем гражданского общества являются объединения, не стремящиеся к извлечению из своей деятельности коммерческой прибыли, а избравшие ее предметом именно общественно полезные задачи, среди которых просвещение, социальное обеспечение, медицина, наука, культура и др.¹

Разделение властей можно рассматривать как институционализацию идей гражданского общества во властной сфере, на государственном уровне. Указанное подтверждается тем, что природа парламента дуалистична, поскольку парламент является структурным элементом как государственного аппарата, так и гражданского общества. Это позволяет говорить о принципе разделения властей как о необходимой предпосылке для выражения интересов гражданского общества. Непосредственной же

формой выражения гражданского общества в государственном механизме может служить парламент.

В то же самое время обособленная исполнительная власть выполняет не только функцию управления, но и регулирования, косвенно воздействуя на общество. Становясь объектом воздействия (через законодательную власть) отдельных групп и объединений, исполнительная власть превращается в носителя потребностей различных слоев гражданского общества, включая тех, чьи интересы могут быть не представлены в парламенте. Благодаря необходимой системе сдержек и противовесов исполнительная власть не только сдерживает парламентское большинство в порыве утвердить себя в роли глашатая всеобщей воли, но и считается с мнением меньшинства, которое также представляет отдельные интересы субъектов гражданского общества. Таким образом, реализация принципа разделения властей образует надлежащую и сбалансированную политико-властную систему, которая способна обеспечивать социальную стабильность в обществе.

Помимо законодательной и исполнительной властей, возникает необходимость и в обособленной судебной власти, которая оказывает содействие гражданскому обществу в развитии путем справедливого и беспристрастного разрешения споров, выполняя

¹ Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. С. 15.

правоприменительную функцию в сфере гражданского общества.

Учитывая обозначенную взаимосвязь с гражданским обществом, разделение властей представляется весьма интересным для изучения феноменом, поскольку распределение всей полноты государственной власти, поддерживаемое необходимой системой сдержек и противовесов между отдельными ветвями власти и тем самым предотвращающее ограничение свободы со стороны излишней концентрации власти, является не только краеугольным камнем концепции правового государства, но и необходимой предпосылкой для формирования гражданского общества.

Концепция разделения властей развивалась в определенных исторических и социальных условиях; с течением времени она подвергалась изменениям, корректировалась с учетом политико-правовой реальности и обстановки в конкретных государствах. Современное понимание термина «разделение властей» включает в себя сложное сочетание взаимодействия и независимости всех трех ветвей власти.

Обозначенная конструкция не могла не привлечь внимание отечественных государствоведов, особенно в период коренных конституционных реформ начала XX века. Концепция разделения властей подвергалась тщательному изучению и осмыслению либеральными юристами не только в теории, но и на практике. После октроирования Основных государственных законов 23 апреля 1906 года разделение властей получило свою реализацию в виде учреждения независимого народного представительства, а отдельные положения основополагающего акта также подверглись анализу со стороны научной профессуры.

Российские реформы начала XX века всегда привлекали особое внимание ученых. В свою очередь непосредственные очевидцы данных событий неоднократно предпринимали попытки осмысления происходящих преобразований. Общим проблемам государственного управления эпохи преобразований начала XX века посвящены работы В.М. Гессена, В.М. Грибовского, Н.А. Захарова, Б.А. Кистяковского, С.А. Котляревского, Н.И. Лазаревского, Я.М. Магазинера, Б.Э. Нольде, Н.И. Палиенко, К.Н. Соколова, Л.А. Шалланда и др.²

² См.: Гессен В.М. Основы конституционного права. Пг., 1917; Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса. 1912; Захаров Н.А. Система русской государственной власти. Новочеркасск, 1912; Кистяковский Б.А. Государственное право. М., 1908; Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских основных законов. М., 1912; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. I: Конституционное право. СПб., 1908; Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. Ярославль, 1910; Нольде Б.Э. Очерки русского конституционного права. СПб., 1907; Палиенко Н.И. Основные законы и форма правления в России. Ярославль, 1910; Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного

Октроирование монархом Основных государственных законов от 23 апреля 1906 года ознаменовало собой новый, особо важный период в российской истории. Несмотря на всю противоречивость данного акта, большое число правоведов отмечали его огромное значение для России, тщательно исследовали и анализировали процесс его создания и содержание. Более того, большинство отечественных юристов в процессе изучения преобразований начала XX века сходились во мнении, что учреждение Государственной думы и Государственного совета, а также принятие Положения о выборах в них «вводят новый принцип ограничения монархической власти», что также будет способствовать развитию в Российской империи гражданского общества³.

Среди отечественных ученых-правоведов ведутся споры о том, каким образом следует интерпретировать разделение властей в Российском государстве. Сложность понимания принципа разделения властей объясняется периодом времени, в котором происходили споры, — периодом формирования в России конституционной монархии. Учитывая многолетнюю практику монополии императорской власти над всеми сферами жизни общества, коренные изменения начала XX века предопределили различные точки зрения не только на то, что должно представлять собой российское правовое государство, но и как должно происходить разделение единой власти на отдельные ветви, в частности.

В возможном споре о фактической возможности разделения властей необходимо учесть и такие факторы, как трудность практического осуществления разделения властей, а также возможное ослабление исполнительной власти. Разделение властей предлагалось понимать как «обособление» или «распределение» властей, но не их механическое равенство⁴. Более радикальный подход к разрешению этой проблемы был представлен теми юристами, которые вообще предлагали отказаться от доктрины разделения властей (как, например, Б.А. Кистяковский), однако данную позицию мы рассмотрим подробнее в п. 1.2 настоящей главы.

В различных анализируемых толкованиях принципа разделения властей можно проследить следующие ключевые моменты: во-первых, концепция разделения властей может противоречить принципу единства (суверенитета) государственной власти; во-вторых, нельзя проводить отождествление властей с определенными социальными элементами общества (народным представительством, аристократией

строения. СПб., 1912; Шалланд Л.А. Иммуниет народных представителей. Т. I, II. Юрьев. 1911–1913.

³ Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское) // Философия и социология права. СПб., 1998. С. 524.

⁴ Гессен В.М. Основы конституционного права. 2-е изд. Пг.: Издание юридического книжного склада «Право», 1918. С. 66–67.

и монархом); в-третьих, не стоит подразумевать под разделением властей одновременное разделение органов государственной власти и функций органов государственной власти (то есть формальные и материальные критерии подразделения).

Обобщив осмысления отечественных правоведов, можно установить два подхода к пониманию принципа разделения властей: 1) полноценное разделение отдельных властей в государстве; 2) разделение отдельных функций единой государственной власти.

Для начала хотелось бы проанализировать восприятие идеи В.М. Гессеном, который под разделением властей понимал распределение отдельных и самостоятельных властей. Признавая в известной степени теорию разделения властей Шарля де Монтескье, правовед отдавал пальму первенства власти законодательной, считая ее верховной.

Разграничение исполнительной и законодательной властей Гессен видел в том, что отдельные государственные органы осуществляют две отдельные функции: законодательствуют и управляют⁵. Законодательная власть, по убеждению правоведа, выражает истинную волю народа и в процессе осуществления своих полномочий совершенно не должна быть связана действующим правом, иначе она утратит свободу законотворчества и, соответственно, право на улучшение и изменение законов. Деятельность же правительственной и судебной властей, считал Гессен, напротив, должна быть строго регламентирована и ограничена действующим законодательством. Правительство в процессе управления и обеспечения надлежащего исполнения законов, а также суд в процессе применения законодательства и разрешения споров между гражданами, по существу, обязаны подчиняться действующим в государстве законам так же, как и любой гражданин.

В.М. Гессен, определяя обособление властей в качестве основополагающего признака правового государства, утверждал, что обособление властей может быть реализовано лишь в конституционном государстве. В государстве, где в качестве формы правления установлена абсолютная монархия, такое обособление невозможно, поскольку сама юридическая природа абсолютной монархии предполагает концентрацию всей полноты власти в руках монарха.

Таким образом, В.М. Гессен неоднократно подчеркивал, что принцип разделения властей вполне может быть реализован на практике, и что под «обособлением властей» следует понимать именно «независимость органов законодательной, исполнительной и судебной власти друг от друга». Рассматривая обособление властей как неотъемлемую гарантию политической свободы, правовед придерживался позиции Ш.Л. Монтескье, который в свою очередь утверждал,

что обособление властей должно представлять собой институт устойчивый и неизменный. По мнению государственоведа, это возможно только лишь тогда, когда ни одна из властей не становится настолько сильной, чтобы узурпировать полномочия остальных. «Поэтому необходимо, чтобы одна власть всегда могла вовремя останавливать другую, то есть создание системы сдержек и противовесов (равновесие, балансирование властей)»⁶.

Также хотелось бы отметить восприятие идеи разделения властей ученым-правоведом, воззрения которого до событий 1917 года можно считать либеральными, а именно М.А. Рейснера. В своей работе, датированной 1917 годом, Рейснер писал, что очерченное узкими границами разделение властей представляет собой величайшую защиту свободу, а также главный признак конституционного государства⁷.

Правовед развивал идею о том, что разделение властей не только возможно на практике, но и обретет новый смысл в народном (союзном) государстве. Он утверждал, что если теория разделения властей в интерпретации Локка — Монтескье призвана была, по мысли автора, обеспечить свободу личности, то в народном государстве она должна обеспечить неприкосновенность власти народа-суверена⁸.

Отдельно стоит заметить, что большинство правоведов отнюдь не разделяли категоричных и смелых взглядов В.М. Гессена относительно принципа разделения властей. Напротив, монопольное господство абсолютной монархии в России значительное время не способствовало восприятию отечественными учеными идеи возможного разделения властей, особенно наиболее радикальных положений о системе сдержек и противовесов, что вынуждало исследователей занимать компромиссную позицию по данному вопросу⁹. Характерным в этом ключе является высказывание Николая Михайловича Коркунова: «Русские дореволюционные юристы обратили внимание на невозможность употребления понятия “делимость” власти... говоря о распределении отдельных функций государственной власти»¹⁰.

В аспекте исследуемой проблемы весьма интересны представления государственоведа о возможной совместности единой государственной власти и принципа разделения властей. По мнению Н.М. Коркунова, система сдержек и противовесов, а также недопущение концентрации власти в одних руках возможно «не только при осуществлении различными органами различных функций власти, но и при

⁵ Там же. С. 35.

⁶ Там же. С. 134.

⁷ Рейснер М.А. Революция и федерация. С. 31.

⁸ Рейснер М.А. Государство. Часть III: Государственные формы. М., 1912. С. 255–257.

⁹ Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988. С. 49–62.

¹⁰ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1912. С. 159.

осуществлении различными органами совместно одной и той же функции»¹¹.

Данное утверждение автора обогатило и творчески развило идею о разделении властей. Так, Н.М. Коркунов отошел от формально-догматического понимания принципа разделения властей и от сведения его к необходимости абсолютного разграничения функций и строгого определения пределов предметной компетенции, но четко акцентировал на главном сущностном содержании принципа — системе сдержек и противовесов всех ветвей власти. Более того, проанализировав опыт государственного строительства с древнейших времен, Н.М. Коркунов выделил три способа сдерживания различных сил, участвующих в распоряжении государственной властью: 1) «разделение отдельных функций между различными органами; 2) возможность совместного осуществления одной и той же функции сразу несколькими органами; 3) осуществление функций различного характера одним органом, но различным порядком»¹².

Эволюция принципа разделения властей и применение его в процессе и практике государственного строительства современных государств, в том числе Российской Федерации, неоднократно демонстрируют впоследствии актуальность и аргументированность взглядов Н.М. Коркунова.

Таким образом, в результате анализа позиций приверженцев принципа разделения властей можно сделать вывод, что и В.М. Гессен, и Н.М. Коркунов придерживались мнения, что принцип разделения властей может быть реализован на практике в Российской империи, однако его реализация зависит от двух критериев: 1) отсутствие абсолюта в действующей форме правления государства (власть не должна находиться в одних руках); и 2) наличие четко сформированной системы сдержек и противовесов, которые позволили бы не просто разделять государственную власть на составные элементы, но и предоставлять этим составным частям возможность контролировать друг друга, для предотвращения централизации власти в руках одного человека или одной ветви власти.

Учитывая мысли отечественных государствоведов о том, что разделение властей способно обеспечить соблюдение частных интересов на государственном уровне, можно сделать вывод, что принцип разделения властей как элемент конституционного государства — одна из важнейших гарантий формирования гражданского общества. Разделение властей не только структурирует власть в правовом

государстве, но и держит эту власть под контролем общества, гарантируя обществу надлежащую защиту от проявлений злоупотребления властью. Являясь элементом правовой системы, разделение властей гарантирует защиту от произвольного административного вмешательства в частные процессы гражданского общества, а также обеспечивает надлежащее соблюдение интересов отдельной личности. Основанное на необходимой системе сдержек и противовесов, разделение властей предотвращает чрезмерное усиление одной из ветвей власти, обеспечивает баланс политических сил, а также предоставляет гражданскому обществу донести свои политические инициативы до государственного уровня.

Являясь источником государственной власти, общество участвует в формировании представительных органов, выбирая ту или иную политическую модель. В данном выборе несомненно присутствует и интерес гражданского общества, поскольку издаваемые законы так или иначе затрагивают все направления общественно-государственного развития.

Необходимо заметить, что идея о взаимосвязи феноменов гражданского общества и разделения властей не является новой. Автор современной концепции гражданского общества французский государственный деятель, социолог и историк первой половины XIX века Алексис де Токвиль отмечал, что для предотвращения деспотизма жизненно необходима надлежащая реализация принципа разделения властей в политической сфере и развитие гражданских ассоциаций в публичной сфере¹³. Именно ассоциации, как элементы гражданского общества, образуют непреодолимые барьеры на пути деспотизма и осуществляют необходимый контроль над государством¹⁴.

Подводя итог вышеизложенному, можно утверждать, что построение всей системы государственной власти с учетом принципа разделения властей не только способствует предотвращению узурпации власти одной из ветвей, как следствие, появлению деспотии, но и создает необходимые условия для развития гражданского общества с целью развития и реализации своих властных функций. Гражданское общество получает возможность выражать свои потребности на государственном уровне. В то же время независимые исполнительная и судебная власти стимулируют надлежащее функционирование законодательной власти как непосредственного глашатая воли и интересов гражданского общества.

¹¹ Коркунов Н.М. Совместность властвования // Теория государства и права: хрестоматия / под ред. В.И. Хропанюка. М., 1999. С. 289–290.

¹² Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 295.

¹³ Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. С. 2.

¹⁴ Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992.

Литература

1. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А.М. Барнашов. Томск, 1988. 102 с.
2. Гессен В.М. Основы конституционного права / В.М. Гессен. Пг.: Издание юридического книжного склада «Право», 1918. 445 с.
3. Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское) / Б.А. Кистяковский // Философия и социология права. СПб., 1998. 800 с.

4. Коркунов Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. Т. 2. СПб., 1912. 749 с.
5. Коркунов Н.М. Совместность властвования / Н.М. Коркунов // Теория государства и права: хрестоматия / под ред. В.И. Хропанюка. М., 1999. С. 289–290.
6. Рейснер М.А. Государство / М.А. Рейснер. Часть III: Государственные формы. М., 1912.
7. Розенталь И.С., Туманова А.С. Общество, общественность, гражданское общество: к вопросу о трансформации понятий в канун и в годы Первой русской революции / И.С. Розенталь, А.С. Туманова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 3–9.
8. Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века / А.С. Туманова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 10–15.

ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ — СФЕРА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ*

*Нижник Надежда Степановна,
начальник кафедры теории государства и права
Санкт-Петербургского университета
Министерства внутренних дел Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
n.nishnik@bk.ru*

*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
anjiank@mail.ru*

Авторы статьи сосредоточили свое внимание на взаимодействии полиции и религиозных организаций в конкретной сфере — профилактики правонарушений несовершеннолетних. Они обратили внимание на возможности религиозных организаций участвовать в обеспечении социальных программ и решать социально значимые задачи в рамках реализации правоохранительной функции государства, а также на формирование партнерской модели взаимодействия полиции и религиозных организаций в Российской Федерации. На основе анализа взаимодействия органов полиции и религиозных организаций в субъектах Российской Федерации выделены основные направления и формы сотрудничества в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних и сделан вывод о том, что совместная деятельность религиозных организаций и полиции позволяет осуществить комплексное разрешение проблемы профилактики преступности несовершеннолетних.

Ключевые слова: гражданское общество, институты гражданского общества, религиозные организации, полиция, партнерские взаимоотношения, взаимодействие полиции и религиозных организаций, Русская православная церковь, профилактика правонарушений несовершеннолетних.

Juvenile Crime Prevention – Police and Religious Organization Interaction Sphere**

*Nizhnik Nadezhda S.,
Head of the Department of Theory of State and Law
of the Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia,
Doctor of Law, Professor*

*Menshikova Natalia S.,
Degree-Seeking Student of the Department of Theory of State and Law
of the Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia,
Senior Interpreter, Translator and Methodologist
of the Department of International Cooperation
of the Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia*

* Статья выполнена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-03-00719 «Модели правового обеспечения функционирования общественных организаций в политико-правовой системе России (последняя треть XVIII — первая треть XX вв.)».

** The article is prepared at financial support of the Russian Foundation for Basic Research, project No. 17-03-00719 Models for Enforceability of Public Organization Functioning in Russian Political and Legal System (Last Third of XVIII – First Third of XX Century).

The authors of the article paid attention on the cooperation between the police and the religious organizations in the specific sphere — the prevention of the juvenile delinquency. The authors notes that the possibility of religious organizations to participate in the social programs and to solve important social problems according the realization of law-enforcement function of the state and also that the model of the cooperation of the police and the religious organizations in the Russian Federation is partnership. According to the analyze of the cooperation of the police and the religious organizations in the constituent entities of the Russian Federation the authors emphasizes the main directions and forms of the cooperation in the field of the preventing of the juvenile delinquency and make the conclusion that the cooperative activity of the religious organizations and the police allowed to realize the complex decision of the problem of the preventing of the juvenile delinquency.

Key words: civil society, the institutions of the civil society, religious organizations, police, partnership, cooperation between the police and the religious organizations, the Russian Orthodox Church, preventing of the juvenile delinquency.

Стремление людей создать модель идеально-го общественного устройства, где царили бы разум, свобода, благополучие и справедливость, способствовало возникновению идеи гражданского общества¹. Государство и гражданское общество в ее контексте представлялись бы как два нетождественных, противостоящих и взаимодополняющих, а равно необходимых способа интеграции людей и реализации их интересов.

Сосуществование институтов гражданского общества и государства — сложный процесс взаимоконтроля и взаимоограничений, в котором государство — субъект, обладающий властными полномочиями, позволяет гражданскому обществу проникать в сферу своей деятельности посредством допуска институтов гражданского общества к реализации государственных функций, а также контролировать функционирование механизма государства.

Для Российской Федерации характерно взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества, в частности, полиции и различных обществ самоорганизованных граждан². Защита жизни, здоровья, прав и свобод личности, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности — главное предназначение полиции России, которая является важным субъектом реализации правоохранительной функции современного Российского государства. Основные направления деятельности полиции получили закрепление в Федеральном законе «О полиции» (ст. 2)³. Гражданское общество подключается к реализации указанных направлений в той мере, в которой это допустимо законом. Возможность использования потенциала институтов гражданского общества при выполнении возложенных на полицию обязанностей отражена в ст. 10 Федерального закона «О полиции».

¹ Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществ XX века // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 10–15.

² См.: Фетюков Ф.В. Взаимодействие государства и гражданского общества (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 3 июля 2016 года) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 566; 2016. № 27. Ч. 2. Ст. 4238.

Направления деятельности полиции являются направлениями партнерских взаимоотношений органов полиции и институтов гражданского общества. Институты гражданского общества по собственной инициативе оказывают реальную, действенную помощь полиции, в частности, в сфере выявления, пресечения и предупреждения правонарушений и преступлений, при установлении личностей задержанных правонарушителей. Важную роль представители институтов гражданского общества оказывают при выявлении свидетелей — очевидцев преступного события, а также при установлении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений.

В рамках различных направлений допустимы различные формы участия институтов гражданского общества⁴. В частности, Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁵ закрепляет основные формы участия граждан в охране общественного порядка (гл. 2): содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам (ст. 8); участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести (ст. 9); внештатное сотрудничество с полицией (ст. 10); участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности (ст. 11).

К числу важнейших проблем современной действительности относится преступность несовершеннолетних. Подрастающее поколение определяет вектор дальнейшего развития общества, является лицом его будущего. В предупреждении преступности несовершеннолетних участвуют множество субъектов. В России они представляют собой единую, связанную общностью целей и задач, систему, включающую комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; органы управления социальной защиты населения, образования, здравоохранения; органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, службы занятости, органы внутренних дел, а также различные институты гражданского общества, в том числе религиозные организации.

Координацию действий министерств и ведомств по профилактике безнадзорности и правонарушений

⁴ См.: Сердобинцев К.С. Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества: исторический и социально-философский аспекты. М.: Академия управления МВД России, 2013.

⁵ Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

несовершеннолетних осуществляет Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав⁶. Специализированными учреждениями для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, являются: социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, осуществляющие профилактику безнадзорности и социальную реабилитацию несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; социальные приюты для детей, обеспечивающие временное проживание и социальную реабилитацию несовершеннолетних, нуждающихся в экстренной социальной помощи государства; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей, предназначенные для временного содержания несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей, и оказания им содействия в дальнейшем устройстве (п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»)⁷.

В настоящее время создаются учреждения социального обслуживания, к которым относятся территориальные центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению, центры экстренной психологической помощи и др. (п. 2 ст. 12 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»)⁸. Некоторые из этих учреждений являются госбюджетными; другие образованы на предприятиях различных форм собственности; третьи функционируют за счет дотаций государства, благотворительных организаций и пожертвований российских и зарубежных граждан, коммерческих структур, религиозных организаций.

Особое место в системе специального предупреждения преступлений несовершеннолетних отводится органам полиции, которые выполняют основной объем этой работы. При этом предупредительная деятельность органов полиции предполагает взаимодействие с другими субъектами, в том числе с институтами гражданского общества.

Органы полиции осуществляют **деятельность по предупреждению преступности несовершеннолетних по различным направлениям:**

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 года № 272 (ред. от 15 октября 2014 года) «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав») // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2093; 2014. № 43. Ст. 5892.

⁷ Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 года) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177; 2001. № 3. Ст. 216; 2003. № 28. Ст. 2880; 2004. № 27. Ст. 2711; 2005. № 17. Ст. 1485; 2007. № 27. Ст. 3215; 2008. № 30. Ч. II. Ст. 3616; 2011. № 49. Ч. V. Ст. 7056; 2012. № 53. Ч. I. Ст. 7644; 2013. № 52. Ч. I. Ст. 7000; 2014. № 42. Ст. 5609; 2015. № 48. Ч. I. Ст. 6679; 2016. № 18. Ст. 2489; № 27. Ч. II. Ст. 4238, Ст. 4292.

⁸ Там же.

ограничение влияния негативных социальных факторов, связанных с причинами и условиями преступности несовершеннолетних; воздействие на причины и условия, способствующие данному виду преступности; непосредственное воздействие на несовершеннолетних, от которых можно ожидать совершения преступлений; воздействие на группы с антиобщественной направленностью, способные совершить или совершающие преступления, участником которых является несовершеннолетний, подвергающийся предупредительному воздействию⁹.

Предупредительная деятельность, организованная с учетом этих направлений, должна обеспечивать всестороннее профилактическое воздействие на несовершеннолетних, склонных к совершению преступлений, на микросреду и социальные условия, в которых они находятся. В процессе предупреждения преступности несовершеннолетних органы полиции должны направлять свои усилия на выявление причин, условий, способствующих преступлениям, а также на их устранение, ограничение и нейтрализацию. В этих целях полиция организует взаимодействие с государственными, общественными, религиозными и иными организациями и учреждениями, участвующими в предупредительной деятельности, проводит комплексные операции, рейды, целевые проверки и другие мероприятия.

Основными организационно-тактическими формами применения методов и приемов индивидуального воздействия на несовершеннолетних являются беседы, проводимые сотрудниками органов полиции и другими субъектами, вовлечение их в социально полезные занятия трудового, общественного, спортивного, культурного и иного характера.

С учетом того что обилие правил увеличивает вероятность их нарушений и, по словам известного криминолога профессора Я.И. Гилинского, «запреты лишь провоцируют девиантное поведение людей»¹⁰, важным шагом к предотвращению ювенальной преступности становится понимание необходимости сокращения формальных правил поведения и развитие позитивной инициативы несовершеннолетних. В качестве злободневных задач определяются разрушение мифических романтических образов, создаваемых криминальным миром, а также улучшение качества подготовки сотрудников, отвечающих за предупреждение преступности несовершеннолетних, и привлечение к работе с несовершеннолетними представителей широких слоев общественности.

Важным **субъектом партнерского взаимодействия органов полиции при осуществлении деятельности по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних в современной России**

⁹ УМВД по Омской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://55.мвд.рф/document/423183>.

¹⁰ По ту сторону запрета: взгляд криминолога: публичная лекция профессора Я.И. Гилинского. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://polit.ru/article/2010/07/26/zaprety>.

являются религиозные организации. Различные формы сотрудничества полиции и религиозных организаций как институтов гражданского общества показали свою эффективность.

Одной из самых распространенных **форм сотрудничества полиции и религиозных организаций** стало проведение форумов, конференций, семинаров и иных встреч, направленных на профилактику преступности несовершеннолетних. В их числе, например, духовно-просветительский молодежный форум «Наставничество и молодежь: непреходящие ценности», организованный в Вологде 6 октября 2014 г. Форум был приурочен к 700-летию со дня рождения преподобного Сергия Радонежского. Одной из площадок форума под названием «Служение Отечеству» стала база ОМОН УМВД России по Вологодской области в областном центре. В стенах спецподразделения встретились сотрудники полиции, представители духовенства, члены Общественного совета при УМВД области с подростками, уже совершавшими правонарушения и требующими особого внимания со стороны взрослых, со студентами учебных заведений города, волонтерами и участниками проекта «Ученик года»¹¹.

1 июня 2012 г. в Духовно-просветительском центре «Северная Фиваида», совместно с УМВД России по Вологодской области, членами общественного совета и священнослужителями, был проведен областной фестиваль «Мы — россияне». Фестиваль приурочили к Дню защиты детей. Активное участие в организации и проведении фестиваля принял представитель Русской православной церкви протоиерей Алексей Сорокин¹².

Полицейские УМВД г. Калининграда и представители Русской православной церкви 29 мая 2014 г. провели брифинг на тему «Чрезвычайные происшествия с участием несовершеннолетних и принятые меры по их профилактике»¹³. По мнению общественности, такая форма сотрудничества государственных органов и религиозных организаций оказалась успешной¹⁴.

Традицией сотрудничества РПЦ и полиции стало проведение в Вологде ежегодного конкурса «Моя семья». Усилия Спасо-Прилуцкого монастыря и УМВД России по Вологодской области направляются на укрепление статуса семьи в обществе, повышение ее роли в воспитании ребенка, а также развитие интереса детей к своему роду, семейным традициям, формирование у молодого поколения чувства сопричастности к истории России через историю своей семьи¹⁵.

¹¹ УМВД России по Вологодской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://35.мвд.рф/news/item/2589507>.

¹² Там же.

¹³ УМВД России по Калининградской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://39.мвд.рф/news/item/2254599>.

¹⁴ Там же.

¹⁵ УМВД России по Вологодской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://35.мвд.рф/umvd/sovets/news/item/7889349>.

Заслуживает внимания совместная *просветительская деятельность* полиции и религиозных организаций. На профилактику подростковой преступности, развитие духовно-нравственных и социальных ценностей был направлен проект «Мост Санкт-Петербург — регионы России», организованный 1 декабря 2011 г. по инициативе Общественного совета при УМВД России по Архангельской области. Участниками проекта, наряду с известными отечественными и зарубежными политиками, учеными, представителями культуры и искусства, стали сотрудники правоохранительных органов и священнослужители. Они провели открытые уроки для российских школьников из разных регионов страны, которые транслировались в сети Интернет¹⁶.

Для первоклассников православной школы Калининграда инспекторы ГИБДД УМВД России по Калининградской области провели уроки знакомства с Правилами дорожного движения¹⁷, а представители Русской православной церкви по Мурманской области — уроки правового просвещения и воспитания¹⁸. Особый успех имела серия правовых уроков для воспитанников пришкольных лагерей и подростков, находящихся в сложной жизненной ситуации, которую в июне 2015 г. провели представители Мурманской и Мончегорской епархии Русской православной церкви и полицейские УМВД России по Мурманской области¹⁹.

Доброй традицией общественной жизни различных регионов России становятся *акции*, организованные полицией и РПЦ. На профилактику неблагополучия в семьях, безнадзорности среди несовершеннолетних, предупреждения совершения противоправных деяний в отношении детей направлена Всероссийская акция «Белая лента», которая проводится при участии сотрудников полиции и активной поддержке представителей Русской православной церкви²⁰.

Агитационная профилактическая межведомственная антинаркотическая акция «Что будет, если?..» прошла 7–13 сентября 2015 г. на территории муниципальных образований городского округа «Сыктывкар» и муниципального района «Сыктывдинский». Активным участником акции был священник отец Михаил²¹.

Акция «Безопасный Интернет» была задумана в Мурманске. Мурманские полицейские провели

¹⁶ УМВД России по Архангельской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://29.мвд.рф/news/item/579053>.

¹⁷ УМВД России по Калининградской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://39.мвд.рф/news/item/8444965>.

¹⁸ УМВД России по Мурманской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://51.мвд.рф/news/item/2428334>.

¹⁹ Там же.

²⁰ УМВД России по Вологодской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://35.мвд.рф/news/item/356181>.

²¹ МВД по Республике Коми. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://11.мвд.рф/news/item/6494298>.

семинар на тему: «Интернет: территория безопасности». Для участия в семинаре приглашены деятели культуры, представители Русской православной церкви, специалисты Комитета по образованию администрации Мурманска, педагогические работники организаций высшего образования и общеобразовательных организаций²².

МВД по Республике Коми 30 мая 2012 г. организовало и успешно провело акцию «Поддай сигнал тревоги!»²³, призванную предупредить и пресечь правонарушения и преступления в отношении несовершеннолетних, а также привлечь внимание общественности к детям, попавшим в трудную жизненную ситуацию. В рамках акции прошли общерайонные собрания родителей школьников с привлечением полицейских и специалистов в области детства. В Сысольском и Княжпогостском районах на собраниях выступили психологи, андрологи, наркологи и полицейские. Для детей из семей группы риска были организованы экскурсии по республике с посещением памятных мест, религиозных памятников, достопримечательностей культуры и истории. Сотрудники полиции встретились с подростками, состоящими на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних²⁴.

Всероссийская акция «Зарядка со стражем порядка», направленная на приобщение юного поколения к спорту, проводится по инициативе Министерства внутренних дел Российской Федерации и Общественного совета при МВД России с 2014 г.²⁵. Мастер-классы проводят полицейские, в том числе победители и призеры российских и международных соревнований, инструкторы по физической подготовке. Ежегодно в акции принимают участие сотни тысяч детей и подростков, отдыхающих в спортивных и оздоровительных лагерях, а также посетители городских парков. Помимо утренней зарядки сотрудники органов внутренних дел проводят с детьми спортивные занятия и спортивные праздники²⁶. Кроме этого, мероприятиями акции являются концерты, викторины, тренировки и выставки оружия. Во многих регионах России в акции принимают участие представители религиозных организаций, которые проводят беседы и встречи о жизненных ценностях, патриотизме, здоровом образе жизни²⁷.

²² УМВД России по Мурманской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://51.mvd.pf/news/item/2428334>.

²³ МВД по Республике Коми. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://11.mvd.pf/news/item/255930>.

²⁴ Информационный портал «Комиинформ». 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://komiinform.ru/news/89677>; МВД России по Республике Коми. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://11.mvd.pf/news/item/255930>.

²⁵ Зарядка со стражем порядка [Электронный ресурс]. URL: https://mvd.pf/zarjadka_s_policeii.

²⁶ Общественный совет МВД России. 2016: [Электронный ресурс]. URL: os.mvd.pf.

²⁷ МВД России по Республике Карелия. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://10.mvd.pf/news/item/252609>; УМВД России по Калининградской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://39.mvd.pf/news/item/373681>; УМВД

Особое внимание полиции и общественности уделяется **несовершеннолетним, совершившим правонарушения**. В воспитательной работе с несовершеннолетними правонарушителями полицейские используют комплексный подход и привлекают к встречам и профилактическим беседам представителей религиозных организаций²⁸, прежде всего если такие мероприятия проводятся в центрах временного содержания несовершеннолетних правонарушителей. Духовное оздоровление воспитанников выступало одной из главных задач, ставившихся при создании таких учреждений²⁹.

Регулярный посетитель Центра временного содержания несовершеннолетних правонарушителей МВД по Республике Карелия иерей Петрозаводской епархии Русской православной церкви отец Валерий. Он часто навещает воспитанников центра, проводит беседы с ними, их родителями и законными представителями. Многие подростки изъявляют желание принять обряд крещения. Для проведения крещения и других религиозных обрядов в центре была создана специальная комната духовного воспитания³⁰.

Встречи со священником регулярно проводятся в Центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей УМВД России по Архангельской области. Священнослужители рассказывают воспитанникам центра о духовности, семейных традициях и силе веры³¹. Совместно с полицейскими священники организуют мероприятия, направленные на профилактику преступности несовершеннолетних, профилактику употребления ими психоактивных веществ, а также на формирование здорового образа жизни подростков и молодежи³².

Воспитанники Центра временного содержания несовершеннолетних правонарушителей УМВД России по Камчатскому краю оказались в центре внимания организаторов акции «Полиция на страже семьи и детства», в которой по инициативе УМВД России по Камчатскому краю активное участие приняли представители РПЦ. Помимо мероприятий для воспитанников центра, в рамках акции 2015 г. была проведена проверка работы участковых пунктов полиции, организованы тематические беседы в образовательных организациях краевого центра, оказана психологическая и иная помощь подросткам, оказавшимся в сложной жизненной ситуации³³.

России по Вологодской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://35.mvd.pf/news/item/356181>.

²⁸ УМВД России по Псковской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://60.mvd.pf/news/item/445492>.

²⁹ Там же.

³⁰ МВД России по Республике Карелия. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://10.mvd.pf/news/item/251079>.

³¹ УМВД России по Архангельской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://29.mvd.pf/news/item/7305624>.

³² УМВД России по Архангельской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://29.mvd.pf/news/item/7305624>.

³³ УМВД по Камчатскому краю. 2016: [Электронный ресурс]. URL: 41.mvd.pf/gumvd/Obshhestvennij_sovet.

Обычным делом в центрах временного содержания несовершеннолетних правонарушителей стало проведение религиозных обрядов³⁴. Так, в Карелии, в Центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей при МВД по Республике Карелия, открыта комната духовного воспитания³⁵, где православный священник проводит обряд крещения и совершает богослужения, на которых присутствуют трудные подростки.

Для возможности получения несовершеннолетними поддержки в любое время органы полиции организуют работу *детского телефона доверия*. По инициативе МВД по Республике Карелия участие в работе детского телефона доверия принимают и представители религиозных организаций³⁶.

Важная составляющая партнерского взаимодействия полиции и религиозных организаций в области профилактики преступности несовершеннолетних — *работа с детьми и подростками из группы риска*.

Полицейские совместно с представителями РПЦ и общественности Тюмени в 2015 г. составили программу «Наставник», в соответствии с которой разработали комплекс мероприятий для детей из группы риска³⁷.

На территории, обслуживаемой Межмуниципальным отделом МВД России «Тобольский», проводится *профилактическая операция* «Подросток», третий этап которой под названием «Подросток. Здоровье» прошел 8–15 августа 2016 г. В целях предупреждения и пресечения преступлений и правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, а также в отношении них, в целях выявления безнадзорных и беспризорных детей, лиц, вовлекающих их в противоправные действия, в целях снижения фактов алкоголизма и табакокурения в подростковой среде, а также жестокого обращения с детьми в семье были проведены профилактические рейды. На третьем этапе операции совместно с сотрудниками полиции приняли участие представители комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, управлений опеки и попечительства, образования, здравоохранения и социальной защиты, представители религиозных организаций — члены общественного совета³⁸.

В межмуниципальном отделе МВД России «Тюменский» было организовано оперативно-профилактическое мероприятие «Подросток. Лето — 2016». Данная операция проводилась в целях активизации работы по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, предупреждения противоправных действий со стороны несовершеннолетних, а также

пресечения фактов вовлечения подростков в противоправную деятельность³⁹.

Прежде всего для детей из группы риска на территории Республики Коми с 2015 г. создается *летний православный палаточный лагерь* «Ратники Святой Руси». Сотрудники полиции и представители Русской Православной Церкви проводят комплекс различных мероприятий, направленных на патриотическое и духовно-нравственное воспитание подростков⁴⁰. При поддержке полицейских и священнослужителей работают спортивно-патриотические клубы в Псковской области⁴¹.

Доказала свою эффективность и такая форма работы с детьми и подростками из группы риска, как организация *экскурсий* в храмы и монастыри. Экскурсии, организуемые совместно с представителями РПЦ для воспитанников реабилитационного центра для детей с девиантным поведением, регулярно находят место в повестке дня полиции Калининградской области⁴². Экскурсия в Ульяновский монастырь, организованная Общественным советом при МВД по Республике Коми и Сыктывкарской и Воркутинской епархией, вызвала большой интерес воспитанников семейного детского дома⁴³, а экскурсия в Наровчатский Троице-Сканов женский и Сканов Пещерный мужской монастыри впечатлила подростков, состоящих на учете в подразделениях полиции по делам несовершеннолетних Пензенской области⁴⁴.

Самостоятельной формой партнерского взаимодействия полиции и религиозных организаций в области профилактики преступности несовершеннолетних стала *организация праздников*.

В Спасо-Прилуцком монастыре Вологодской епархии для детей из неблагополучных семей и трудных подростков по инициативе Общественного совета при УМВД России по Вологодской области ежегодно, начиная с 2014 г., проходит рождественская елка⁴⁵.

Ежегодная акция «Полицейский Дед Мороз» с 2012 г. проводится при участии членов общественных

³⁹ Там же.

⁴⁰ МВД России по Республике Коми. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://11.мвд.рф/news/item/1105731>.

⁴¹ УМВД России по Псковской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://60.мвд.рф/news/item/1312979>; УМВД России по Новгородской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://53.мвд.рф/news/item/7877362>.

⁴² УМВД России по Калининградской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://39.мвд.рф/news/item/8444965>.

⁴³ МВД России по Республике Коми. 2016: [Электронный ресурс]. URL: https://11.мвд.рф/mvdrk/o_sovet/Dejatelnost_Obshhestvennogo/2014_god/item/2851803.

⁴⁴ Общественный совет МВД России. 2016: [Электронный ресурс]. URL: oc.мвд.рф/Nashi_proekti/Kanikuli_s_Obshhestvennim_sovetom; УМВД России по Пензенской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: https://58.мвд.рф/umvd/Obshhestvennij_sovet_pri_UVD_Rossii_po_P.

⁴⁵ УМВД России по Вологодской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://35.мвд.рф/umvd/sovnet/news/item/1721014>.

³⁴ МВД России по Республике Карелия. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://10.мвд.рф/news/item/251538>.

³⁵ Там же.

³⁶ Там же.

³⁷ УМВД России по Тюменской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: 72.мвд.рф/gumvd/sovnet.

³⁸ Там же.

советов во всех регионах России. Так, в рамках акции «Полицейский Дед Мороз» члены Общественного совета при МВД по Республике Карелия (в том числе и представитель Русской православной церкви) вместе с полицейскими поздравляют трудных подростков. Отец Валерий 17 января 2014 г. посетил детей в малообеспеченных и неблагополучных семьях, подростков, стоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних, вручил детям игрушки и сладкие подарки⁴⁶.

Праздничная рождественская встреча состоялась в Центре временного содержания несовершеннолетних правонарушителей 9 января 2016 г. УМВД России по Вологодской области во время праздника организовало для детей и подростков интерактивную игру правоохранительной направленности. Участникам встречи были вручены памятки о соблюдении мер личной безопасности в зимний период. Полицейские вручили подарки победителям игры, а отец Алексей поздравил воспитанников центра с Новым годом, Рождеством и произнес напутственное слово в адрес воспитанников центра⁴⁷.

Формой партнерского взаимодействия полиции и религиозных организаций стало проведение *благотворительных мероприятий*. Так, по инициативе УМВД России по Камчатскому краю совместно с работниками районного Дома культуры в г. Елизово и при участии представителей Петропавловской и Камчатской епархии Русской православной церкви ежегодно проводится благотворительный концерт «Участие». В 2016 г. в концерте принимали участие дети из правоохранительных объединений «Дозор» и «Надежда», образованных на базе средней школы № 1 г. Елизово. Собранные от концерта средства были направлены на помощь социальному приюту г. Елизово⁴⁸.

Таким образом, религиозные организации принимают участие в профилактике преступности несовершеннолетних доступными им способами. Совместно с полицией проводятся мероприятия, которые способствуют улучшению криминогенного состояния молодежной среды, предупреждению девиантного поведения подрастающего поколения. Священнослужители, обладая навыками убеждения, вызывают доверие окружающих, мотивируют к правомерному поведению, направляют к здоровому образу жизни. Поэтому совместная деятельность религиозных организаций и полиции позволяет осуществить комплексное разрешение проблемы профилактики преступности несовершеннолетних. Сотрудники полиции выявляют правонарушителей,

ставят их на учет, организуют профилактическую работу, а представители религиозных организаций вовлекают подростков, попавших в трудную жизненную ситуацию, в правомерную деятельность, показывают им возможность иного взгляда на жизнь.

Анализ фактов сотрудничества полиции и религиозных организаций свидетельствует, что при решении вопросов, касающихся профилактики преступности несовершеннолетних, полиция и религиозные организации выступают как партнеры. При этом религиозные организации, тесно сотрудничающие с полицией, в своем большинстве относятся к Русской православной церкви. Это сужает варианты выбора подростком религиозной конфессии (в случае желания подростка вступить в религиозную организацию) и, в случае принадлежности подростков к иному вероисповеданию, нарушает право на свободу вероисповедания.

Привлечение институтов гражданского общества к работе по предупреждению и профилактике подростковой преступности имеет положительные результаты. С момента провозглашения курса на построение правового государства в России и формирования гражданского общества уровень подростковой преступности ежегодно снижается. В 1993 г. несовершеннолетними в России было совершено 223 651 преступление, в 1999 г. — 208 313, в 2010 г. — 78548, в 2013 г. — 67225, в 2015 г. — 61833⁴⁹.

С крупнейшими религиозными организациями, к которым принадлежит или которым симпатизирует значительная часть населения России, полиция выстраивает отношения партнерского взаимодействия. Заключены договоры МВД России с Русской православной церковью. На уровне субъектов Российской Федерации соглашения о сотрудничестве органов внутренних дел заключены с организациями и духовными общинами Русской православной церкви, Центрального духовного управления мусульман России и европейских стран СНГ, Совета муфтиев России, Координационного центра муфтиев Северного Кавказа, Федерации еврейских общин России, Буддийской традиционной сангхи России.

Русская православная церковь рассматривает взаимодействие с государственными органами в области охраны общественного порядка как одно из важных направлений своей общественной деятельности: ставит перед собой задачу помощи правоохранительным органам в профилактике, предотвращении преступлений, нравственном развитии общества, патриотическом воспитании молодежи. Близость задач российской полиции и церкви в этом направлении нашла отражение в Федеральном законе «О полиции» и в Основах социальной концепции

⁴⁶ МВД России по Республике Карелия. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://10.мвд.рф/news/item/1831264>.

⁴⁷ УМВД России по Вологодской области. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <https://35.мвд.рф/news/item/7021258>.

⁴⁸ УМВД России по Камчатскому краю. 2016: [Электронный ресурс]. URL: 41.мвд.рф/gumvd/Obshhestvennij_sovet/Otcheti_o_rabote_Obshhestvennogo_soveta.

⁴⁹ Федеральная служба государственной статистики. 2016: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>.

Русской Православной Церкви⁵⁰. Партнерское взаимодействие МВД России и РПЦ может способствовать формированию полноценного нравственно здорового общества, а значит — и снижению

уровня преступности во всех сферах общественных отношений.

Формирование общественного единства, понимание высокого предназначения правоохранительных органов государства, формирование культуры законопослушания — это условия выживания страны в обстановке динамично развивающегося мира. В их создании в современной России важная роль принадлежит полиции и институтам гражданского общества — партнерам взаимодействия и сотрудничества.

⁵⁰ Основы социальной концепции Русской Православной Церкви, принятые Священным Архиерейским Собором Русской Православной Церкви (Москва, 13–16 августа 2000 г.) [Электронный ресурс] // Русская Православная Церковь: [официальный сайт]: Patriarchia.ru. 2005–2014. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/419128.html>.

Литература

1. Киричек Е.В. Совершенствование деятельности полиции по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина и взаимодействию с институтами гражданского общества: комплексные меры / Е.В. Киричек // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. № 4 (30). С. 40–49.
2. Нижник Н.С., Меньшикова Н.С. Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество / Н.С. Нижник, Н.С. Меньшикова. СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2016. 202 с.
3. Сердобинцев К.С. Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества: исторический и социально-философский аспекты / К.С. Сердобинцев. М. : Академия управления МВД России, 2013. 186 с.
4. Туманова А.С. Концепции гражданского общества западных обществоведов XX века / А.С. Туманова // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 10–15.
5. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И. Яковсона. М. : Вершина, 2008. 296 с.
6. Фетюков Ф.В. Взаимодействие государства и гражданского общества (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ф.В. Фетюков. Екатеринбург, 2016. 25 с.
7. Яковсон Л.И. Гражданское общество в модернизирующейся России: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» / Л.И. Яковсон [и др.]. М. : НИУ ВШЭ, 2011. 60 с.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ СОБЛЮДЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

*Нудненко Лидия Алексеевна,
профессор Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации (РАНХиГС),
доктор юридических наук,
почетный работник высшей
профессиональной школы Российской Федерации
nudnenko@rambler.ru*

В статье рассмотрены основные организационно-правовые формы общественного контроля за деятельностью полиции в России: общественные советы при МВД РФ и его территориальных подразделениях; общественные наблюдательные комиссии, уполномоченные по правам человека в России и субъектах РФ; Объединенная группа общественного наблюдения. Раскрыты полномочия перечисленных видов общественных объединений, высказаны предложения по совершенствованию их деятельности. Дана характеристика проблем, возникающих при формировании и реализации полномочий перечисленных общественных объединений. Показаны недостатки в деятельности полиции в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: общественный контроль, полиция, права и свободы личности, общественные объединения, уполномоченный по правам человека в России.

Public Control over Police Activity at Enforcement and Protection of Rights and Freedoms of Individuals

*Nudnenko Lidia A.,
Professor of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration (RANEPA),
Doctor of Law, Professor,
Honored Worker of Higher Professional School of the Russian Federation*

The article describes the main organizational and legal forms of public control over police activities in Russia: public councils under the interior Ministry and its territorial departments; the public oversight Commission, commissioners for human rights in Russia and constituent entities of the Russian Federation; the joint group of public observation. The authority disclosed the following types of public associations the proposals on improving their activities. The characteristics of the problems arising in the formation and implementation of the powers listed public associations. Shown deficiencies in the activities of the police in respect of the rights and freedoms of man and citizen.

Key words: social control, police, rights and freedoms of the individual and public associations, the Commissioner for human rights in Russia.

Конституция Российской Федерации в статье 2 провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Соблюдение и защита прав и свобод личности являются основными, главными признаками правового государства в условиях наличия эффективно действующего гражданского общества¹.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» основным направлением деятельности полиции называет защиту личности, общества,

государства от противоправных посягательств². В числе субъектов, чьи права призвана защищать в первую очередь полиция, прежде всего названа личность.

Выполнение полицией своих функций возможно при наличии общественного доверия и поддержки граждан. Достижению этой цели способствует обязанность федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел систематически проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

Гражданское общество призвано обеспечивать общественный контроль за деятельностью полиции в сфере защиты личности, общества и государства

¹ См.: Нудненко Л.А. Функции конституционных прав и свобод личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2012. № 2. С. 33–41.

² Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. 03.07.2016 г.) [Электронный ресурс] // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900 // СПС «КонсультантПлюс».

от противоправных действий. На создание форм общественного контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти, в том числе и полиции, был направлен ряд государственных решений³.

Важным шагом на пути усиления влияния граждан на деятельность исполнительных органов государственной власти стало принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁴. Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение⁵.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в отдельных сферах общественных отношений, могут быть наделены указанными федеральными законами дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля.

Целями общественного контроля являются:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты

прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 в исполнительных органах государственной власти Российской Федерации созданы общественные советы — консультативно-совещательные органы, призванные обеспечить взаимодействие граждан, институтов гражданского общества, деловых кругов и исполнительных органов власти. Экспертная функция общественных советов заключается в предварительном рассмотрении нормативных правовых актов, разработанных исполнительными органами государственной власти. Консультативная функция состоит в привлечении общественных советов к рассмотрению отдельных вопросов, касающихся деятельности органов государственной власти.

Что касается консультативной функции со стороны общественных советов, в частности, и общественности в целом, то, к сожалению, их мнение не всегда учитывается при принятии государственных решений. Так, Уполномоченный по правам человека Э. Памфилова отметила, что подготовка Концепции развития уголовно-исправительной системы Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Правительством РФ от 14 октября 2010 г. № 1772, осуществлялась кулуарно, без привлечения общественности и специалистов в сфере соблюдения прав человека в местах принудительного содержания⁶.

Основными задачами Общественного совета при МВД РФ и его территориальных подразделениях являются:

а) привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие в реализации государственной политики в сфере противодействия преступности;

б) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел;

в) участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел;

г) анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел;

д) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных

³ См.: Нудненко Л.А. Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2015. № 4. С. 13–21.

⁴ Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть 1). Ст. 4213.

⁵ См. подробно: Иванов И.В. Общественное обсуждение как конституционно-правовой институт в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

⁶ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. М., 2016. С. 63.

правовых актов Российской Федерации по вопросам деятельности органов внутренних дел;

е) осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел⁷.

Решения Общественного совета при МВД РФ, его структурных подразделений носят рекомендательный характер. Однако МВД РФ, его структурные подразделения должны учитывать позицию общественного совета, дать ей оценку при принятии обсуждаемого решения. Иной подход к мнению общественного совета противоречил бы идее общественного контроля за деятельностью полиции, лишил бы смысла существование и деятельность общественного совета.

Значительным шагом в направлении развития общественного контроля за деятельностью полиции стал Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁸. Проблема соблюдения прав человека в местах принудительного содержания является весьма актуальной. Права данной категории лиц очень часто нарушаются и не всегда поддаются восстановлению. В обществе и государственном аппарате сложилось представление о пенитенциарной системе как ориентированной главным образом на наказание, а не на обеспечение прав личности и общества⁹.

В субъектах Российской Федерации на 15 декабря 2015 г. действовала 81 общественная наблюдательная комиссия. Члены общественных наблюдательных комиссий посещали исправительные колонии, СИЗО, изоляторы временного содержания, спецприемники. Они вправе общаться с заключенными и задержанными. При выявлении нарушения прав лиц, содержащихся в местах принудительного содержания, члены общественных наблюдательных комиссий информировали о них руководителей органов, в чьем ведении находятся места принудительного содержания, в необходимых случаях обращались в органы прокуратуры и Следственный комитет РФ.

Уполномоченный по правам человека Э. Памфилова в докладе о соблюдении прав человека в 2015 году отметила следующие недостатки в соблюдении прав человека в местах принудительного содержания: нарушение права на общение с близкими и

родственниками; содержание в СИЗО сверх лимита; «резинковые камеры»; применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия в местах лишения свободы; условно-досрочное освобождение¹⁰.

«Пробелы в законодательстве в части регулирования порядка посещения членами общественных наблюдательных комиссий и уполномоченными мест лишения свободы в ряде регионов служат основаниями для различного рода отказов в предоставлении документов, использовании аудио-, видео-, фототехники для фиксации фактов нарушения прав заключенных. Представляется чрезвычайно важным принятие безотлагательных мер по устранению указанных пробелов в законодательстве»¹¹.

Утверждение персонального состава общественных наблюдательных комиссий входит в компетенцию Общественной палаты Российской Федерации. Следует отметить наличие отдельных проблем, связанных с формированием и деятельностью общественных наблюдательных комиссий. Так, в августе 2016 г. в субъектах Российской Федерации началось выдвижение кандидатов в новый состав общественных наблюдательных комиссий. Набор в общественные наблюдательные комиссии был обставлен целым рядом ограничений. В связи с этим правозащитники высказывают опасение, что это усилит тенденцию по замене правозащитников бывшими сотрудниками правоохранительных органов, не склонных к заботам о правах заключенных¹².

Функцию наблюдения за законностью действий полиции осуществляет и уполномоченный по правам человека, сотрудники аппарата которого в течение 2015 года присутствовали в качестве наблюдателей на публичных акциях граждан.

Э. Памфилова в докладе о состоянии прав человека в 2015 г. отметила, что при задержании участников несогласованных акций и их доставке в районные отделы органов внутренних дел по городу Москве были замечены следующие нарушения:

— задержание участников одиночных пикетов, проведение которых допускается законом без согласования с органами власти и при условии соблюдения 50-метровой дистанции между участниками акций;

— задержания одиночных пикетчиков сотрудниками полиции без объяснения задержанным оснований их задержания;

— принудительное сопровождение в автобусы и доставление в территориальные отделы органов внутренних дел, то есть фактическое задержание, для

⁷ Указ Президента РФ от 28.07.2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при МВД РФ» (ред. 24.07.2015 г.) // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712.

⁸ Федеральный закон от 10.06.2008 г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (ред. 28.11.2015 г.) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

⁹ См.: Джансараева Р.Е., Ромашов Р.А. Обеспечение «минимума человеческого достоинства осужденного» как целевой приоритет включения минимальных стандартных правил обращения с заключенными в систему источников современного пенитенциарного права // Europäische Fachhochschule. 2013. № 12. С. 170–172.

¹⁰ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. М., 2016. С. 65–70.

¹¹ Там же. С. 74.

¹² См.: Как правозащитников оттесняли от заключенных // Коммерсант. 07.11.2016; Нагорная И. Не включенные в ОНК правозащитники пойдут в суд [Электронный ресурс]. URL: Kommersant/ru/doc/3135924.

«профилактических бесед», без составления соответствующих протоколов, что является незаконным;

— отсутствие действенных мер реагирования со стороны сотрудников полиции на провокационные и агрессивные действия посторонних лиц (в отношении участников публичных мероприятий (бросание предметов и оскорбительные высказывания);

— длительность оформления протоколов о нарушениях Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях» в отделах внутренних дел, куда доставлялись задержанные за правонарушения, совершенные при проведении общественно-массовых акций, и где не было предусмотрено увеличение количества сотрудников в дежурных частях;

— отказы в предоставлении возможности связаться с адвокатами (в отдельных случаях);

— непредставление родственникам и защитникам информации о месте нахождения отдельных задержанных лиц или предоставление неопределенной информации об их месте нахождения¹³.

С 2012 года в России действует Объединенная группа общественного наблюдения (ОГОН) — гражданская неполитическая инициатива, целью которой является развитие системы гражданского контроля за действиями полиции в условиях общественного конфликта на публичных акциях, при взаимодействии полиции с гражданами. В перспективе Объединенная группа общественного наблюдения могла бы использоваться в закрытых учреждениях, в армии и пр.

По организационной структуре ОГОН представляет собой горизонтальную структуру, которая

объединяет людей, заинтересованных в развитии систем гражданского контроля за властью в России. Среди функций ОГОН можно выделить: присутствие в местах возможного произвола, мониторинг событий; медиация (действия ОГОН направлены на снижение уровня агрессии в конфликтных ситуациях и преодоление противостояния между представителями общества и представителями власти); поддержка иных гражданских действий, направленных на достижение обозначенных целей. Работа Объединенной группы общественного наблюдения основывается на принципах ненасилия, недискриминации и приоритета прав человека.

Летом 2016 года в Москве и других городах России прошла крупнейшая кампания Объединенной группы общественного наблюдения по проверке отделений полиции. В ходе мероприятия наблюдатели обошли весь Центральный, Восточный и почти целиком Юго-Восточный административные округа, несколько отделений из других округов и подмосковных городов (Железнодорожный (Балашиха), Климовский, Раменское). Всего Объединенная группа общественного наблюдения посетила в Москве 45 органов внутренних дел. По итогам даны рекомендации по улучшению доступа к информации об отделениях через Интернет, по информационным стендам внутри, по состоянию самих ОВД и по проблемам, с которыми сталкиваются полицейские в своей работе. Отдельно члены Объединенной группы общественного наблюдения обратили внимание на такой пункт, как непосредственный доступ граждан в органы внутренних дел, с которым в некоторых местах возникали проблемы¹⁴.

¹³ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. М., 2016. С. 93.

¹⁴ См.: Декларация Объединенной группы общественного наблюдения [Электронный ресурс]. URL: ogonwatch.org/declaration.

Литература

1. Джансараева Р.Е., Ромашов Р.А. Обеспечение «минимума человеческого достоинства осужденного» как целевой приоритет включения минимальных стандартных правил обращения с заключенными в систему источников современного пенитенциарного права / Р.Е. Джансараева, Р.А. Ромашов // *Europäische Fachhochschule*. 2013. № 12. С. 170–172.
2. Иванов И.В. Общественное обсуждение как конституционно-правовой институт в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Иванов. М., 2016. 235 с.
3. Как правозащитников оттеснили от заключенных // *Коммерсант*. 07.11.2016.
4. Нагорная И. Не включенные в ОНК правозащитники пойдут в суд / И. Нагорная [Электронный ресурс]. URL: [Kommersant.ru/doc/3135924](http://kommersant.ru/doc/3135924).
5. Нудненко Л.А. Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства / Л.А. Нудненко // *Государство и право*. 2015. № 4. С. 13–21.
6. Нудненко Л.А. Функции конституционных прав и свобод личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства / Л.А. Нудненко // *Государство и право*. 2012. № 2. С. 33–41.

КОРРУПЦИЯ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ ФОРМИРОВАНИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

*Липинский Дмитрий Анатольевич,
профессор кафедры «Конституционное и административное право»
Тольяттинского государственного университета,
доктор юридических наук
Dmitri8@yandex.ru*

В статье рассматривается понятие коррупции, но не путем перечисления ее признаков и характеристик, а посредством указания на тот вред, который она приносит государству и обществу, препятствуя его нормальному функционированию. Отмечается необходимость системного подхода в профилактике коррупции, недопустимость при решении данного вопроса характера «кампанейщины». Указывается, что наше общество еще не выросло до уровня некоторых субъективных прав, а именно права на лоббизм. Закрепление такого права приведет только к злоупотреблению им и предоставит новую возможность для завуалирования коррупционных действий под законные. Указывается, что неизбежными спутниками коррупции является бюрократизация и организованная преступность, причем они производят друг друга. В завершение статьи автор формулирует понятие коррупции и ее признаки.

Ключевые слова: коррупция, признаки коррупции, государственный механизм, гражданское общество, виды коррупции.

Corruption as Obstacle to Civil Society and Legal State Forming

*Lipinsky Dmitry A.,
Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Togliatti State University,
Doctor of Law, Professor*

The article deals with the concept of corruption, but not by enumerating its features and characteristics, but by pointing out the harm it brings to the state and society, preventing its normal functioning. The need for a systematic approach in the prevention of corruption, the inadmissibility of addressing the issue of the nature of "campaigning" is noted. It is pointed out that our society has not yet grown to the level of some subjective rights, namely, the right to lobbying. The consolidation of such a right will only lead to abuse of it and provide a new opportunity to cover up corrupt activities under the law. At the end of the article the author formulates the concept of corruption and its signs.

Key words: corruption, signs of corruption, state mechanism, civil society, types of corruption.

Сам термин «коррупция» прочно вошел в современный оборот как юридических наук, так и неюридических. Он употребляется в философии, политологии, социологии, в теории управления и педагогике. И каждая наука под своим углом зрения исследует данный феномен. Причем сама коррупция появилась много тысячелетий назад. Этимологически слово «коррупция» происходит от латинского *corruptio*, что означает «порча», «сворачивание». Оно произошло от сочетания латинских слов *correi* — несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и *ruptere* — ломать, повреждать, нарушать, отменять. «В результате образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в деятельности нескольких лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества»¹.

Коррупция сопровождает человечество с древнейших времен, являясь постоянным, хотя и нежеланным, спутником государства. Хорошо известно,

что еще Законами Хаммурапи — почти 4 тысяч лет назад — предусматривалось наказание за взяточничество. Одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается в клинописях Древнего Вавилона. Массовые проявления коррупции зафиксированы в исторических документах, касающихся вавилонского пленения евреев в 597–538 годах. Великий древнегреческий философ Аристотель писал: «Самое главное при всяком государственном строе — это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться». Правонарушения коррупционной направленности известны памятникам отечественного права. Например, Судебнику 1497 года, Соборному уложению 1649 года, Артикулу Воинскому Петра I и так далее.

Одно из первых письменных упоминаний о посулах как незаконном вознаграждении княжеских наместников относится к концу XIV века. «Соответствующая норма была закреплена в Двинской, Белозерской уставных грамотах, а позже уточнена в новой редакции Псковской судной грамоты. Уставные грамоты наместничьего управления, данные государем, имели цель поставить в некоторые правомерные границы деятельность наместников

¹ Афонасин Е.В., Мякин Т.Г. Основы латинского языка и юридической терминологии. Новосибирск, 2006. С. 205.

и волостелей и оградить население области от их злоупотреблений»².

Известен Указ Петра I «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» от 24 декабря 1714 года. В нем отмечалось: *Понеже многая лихоимства умножились, тогда как все то, что вред и убыток государству приключить может, суть преступления, и дабы впредь плутам невозможно было отговорки съискать, воспрещается всем чинам, которые у дел приставлены, великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических и других, какое звание кто ни имеет, дабы не дерзали никаких посулов казенных и с народа брать, кроме жалованья. А буде кто дерзнет сие учинить, тот весьма жестоко на теле наказан, всего имени лишен, шельмован, и из числа добрых людей извержен, или смертию казнен будет*³.

Коррупция появилась задолго до того, как в науке вывели соответствующее понятие, но она всегда сопровождала государственный механизм. В советский период по идеологическим соображениям о коррупции умалчивали, считая это явление чуждым советскому обществу, впрочем как и организованную преступность, которая является неизбежным спутником коррупции. Считалось, что существующее взяточничество является единичным случаем, не носит организованного и систематического характера и совершается служащими низшего управленческого звена. Впервые о коррупции открыто «заговорили» в связи с «хлопковым делом» следователей Гдяна и Иванова⁴, которые вскрыли многомиллионные факты приписок в отчетах по поставкам хлопка в Узбекской ССР.

Новый «импульс» развитию коррупции дали начавшиеся после распада СССР реформы. Оказалось, что демократия, свобода рынка обладают и оборотной стороной «медали» — коррупцией, организованной преступностью, правовым нигилизмом и другими негативными явлениями. Во многом такому положению способствовали правовые пробелы, нищенская заработная плата самих государственных служащих, отсутствие антикоррупционных законов, а самое главное — низкая правовая и общая культура лиц, вставших у государственной власти. Стремлением которых было не служить народу и государству, а как можно больше обогатить себя, своих родственников и близких. Повсеместное распространение получило не только банальное принятие денежных вознаграждений за те или иные действия или бездействие, но и «продажа» государственных должностей, сращивание с бизнесом, с организованной преступностью. Постепенно получение взяток

стало носить завуалированный характер, в виде предоставления различного рода выгод, преимуществ, оформления бизнеса на близких или дальних родственниках. Печальное распространение получила народная шутка: «чем выше должность государственного служащего, тем большее количество родственников у него появляется». Добавим, «талантливых» и преуспевающих в бизнесе. На низовом уровне государственного управления стало процветать вымогательство взяток с предпринимателей, организация бесконечных проверок, которые преследуют одну единственную цель — получить с предпринимателя денежное вознаграждение.

Сращивание государственного аппарата с бизнесом, с организованной преступностью, растраты бюджетных средств, организация контролируемых поставок и закупок по завышенным ценам поставили под угрозу существование самого Российского государства, которое стало занимать первые места в мировых рейтингах по уровню коррумпированности. Одновременно эти негативные явления стали подрывать авторитет Российского государства на мировой арене. Создалась реальная угроза национальной безопасности, граждане не стали чувствовать себя защищенными от внешних и внутренних угроз. Зачастую основную угрозу стал для них представлять сам государственный чиновник, который обязан был защищать их права и свободы. В 90-е годы XX века население страны боялось обращаться в правоохранительные органы, зная об уровне коррумпированности правоохранительных структур. Сами слова «чиновник», «чиновничество» стали приобретать негативный оттенок, они превращались в синоним взяточника, бюрократа, стяжателя, вымогателя, но не «слуги государя» и «слуги народа». Чиновник фактически превратился в продавца государственных услуг и стал действовать на основании «теневых правил», по собственным разработанным правилам, таксам, расценкам за ту или иную услугу, попустительством или покровительством.

Действия чиновников происходили по законам рынка: есть покупатель — есть продавец. Как правило, в роли покупателя выступали индивидуальные предприниматели и юридические лица, а в роли продавца, естественно, находился сам чиновник. Такое чиновничество в буквальном смысле слова разъедало государственный механизм, а его «винтики» начинали работать в тех или иных интересах только при наличии соответствующей мзды.

Таковы печальные реалии 90-х годов прошедшего века, в которых наша страна столкнулась с явлениями, ранее ей не известными.

«Отрезвление» от эйфории реформ происходило в государственном сознании долго и мучительно. С течением времени произошло понимание того, что настал тот предел, за которым великое Российское государство или прекратит свое существование, или встанет в один ряд с такими государствами, как

² Голованова Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в XVI–XIX вв.: дис. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 21.

³ Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти томах. Т. 9 / отв. ред. д.и.н., проф. А.Г. Маньков. М., 1985. С. 104.

⁴ Последнее дело Прокуратуры СССР // Новая газета. 3 ноября 2003 года.

Колумбия или Гвинея-Бисау, последняя, по оценкам ООН, превратилась в первое в мире «наркогосударство», где в торговлю наркотиками вовлечены вся правящая верхушка, армия и судебный аппарат.

«Отрезвление» было не только долгим, но и мучительным, причем отрезвлением с сопротивлением. Если перейти на медицинский язык, то это когда большому алкоголизмом дают отрезвляющий препарат, стараются вывести из его организма токсины, а больной сопротивляется. Возникает вопрос: что мы имели в виду? — а мы имели в виду сопротивление государства ограничивать самого себя. Согласно концепции правового государства ограничителем государственной власти выступают права и свободы человека и гражданина, а также само право. Государство ограничивает себя при помощи правовых норм, а также посредством прав и свобод человека и гражданина. Государственная власть заканчивается там, где начинаются права и свободы человека и гражданина. Новейшая правовая история свидетельствует о том, что ограничивать себя государство не хотело.

Так, базовый Федеральный закон РФ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵ был принят только в 2008 году. История подготовки закона о противодействии коррупции насчитывает около 10 лет. Первый инициативный проект был подан Президентом Российской Федерации в Государственную думу еще в 1998 году, затем различные инициативные проекты рассматривались и в 2002, и в 2006 годах. Причем сами ученые-юристы, не являясь субъектами законодательной инициативы, через избранных депутатов инициировали законодательный процесс в различные годы начала XXI века⁶. Под различными предлогами принятие этого закона затягивалось. Что объясняется очень просто: государству не свойственно ограничивать самого себя. Процесс такого ограничения очень долгий, сложный, а зачастую и болезненный, но в итоге он оздоравливает весь государственный механизм. Базовый закон от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷ принимался не один год. И это обстоятельство носит не случайный характер, так как закон можно отнести к антикоррупционным, вводящим ряд ограничительных мер для государственных служащих. Аналогичное можно отметить и о Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁸.

Причем процесс формирования антикоррупционного законодательства не закончился и в настоящее время, образно говоря, государственный аппарат

продолжает сопротивляться ограничительным мерам. Федеральный закон РФ «О противодействии коррупции» должен был быть принят в числе «пакета» законов, которые так и остались на уровне законопроектов и в настоящее время. Так, до настоящего времени не принят закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов», находятся на рассмотрении законопроекты о внесении изменений в уже существующие законы, которые направлены на предупреждение коррупции. Еще одним шагом в этом направлении было принятие Федерального закона от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁹. Главное, чтобы процесс антикоррупционной деятельности был научно обоснованным, системным, а не носил характер кампанейщины по типу лозунгов: «все на борьбу с коррупцией». Причем эти лозунги начинают появляться с большей степенью интенсивности в период проведения выборов различных уровней. Вот некоторые из них: «искореним коррупцию»; «долой коррупционеров»; «коррупции нет». Такие лозунги — это результат правового идеализма, популизма и правовой демагогии, которые рассчитаны на низкую правовую и общую грамотность населения. Однако и население в настоящее время уже не то, которое было в 90-е годы прошедшего века, оно перестало верить ничем не подкрепленным обещаниям и лозунгам, которые не снабжены реальными механизмами обеспечения и реализации. Подобного рода лозунги сродни утверждению Н. Хрущева о том, что к 1980 году будет полностью искоренена преступность. Полностью искоренить преступность и одно из ее проявлений — коррупцию невозможно. Реально только снизить их уровень до такого предела, когда их существование не угрожает безопасности государства и серьезно не препятствует выполнению государством возложенных на него функций.

Таким образом, наша власть официально признала, что поражена таким негативным явлением, как коррупция, и начала с ней бороться. И это обстоятельство уже означает определенный прогресс, а наличие подобного рода законов является достижением демократии, одним из элементов гражданского общества и правового государства. Государственная власть начала ограничивать себя при помощи правовых норм. Конечно, принятое антикоррупционное законодательство далеко от совершенства, но уже его наличие даже в таком состоянии означает прогрессивные шаги в данном направлении. Причем процесс совершенствования законодательства — это процесс постоянный, ввиду изменчивости самих общественных отношений, появления новых разновидностей коррумпированных связей, завуалированных форм взяточничества и так далее.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

⁶ См.: Антикоррупционная политика в современной России / под ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2006. С. 94 и след.

⁷ Собрание законодательства. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁸ Собрание законодательства. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Наше государство в отличие от стран мирового сообщества достаточно поздно осознало и признало социальную опасность самой коррупции. Общественная опасность коррупции признана на международном уровне, она проникла в межгосударственные организации, срослась с транснациональной организованной преступностью. На международном уровне был принят ряд важных нормативных правовых актов, направленных на борьбу против коррупции, в частности: Конвенция ООН против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН на 51-м пленарном заседании 31 октября 2003 года)¹⁰; Декларация ООН от 16.12.1996 года о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях¹¹; Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН)¹². В Кодексе поведения должностных лиц, принятом Генеральной Ассамблеей ООН в 1978 году, обозначено: «Хотя понятие коррупции должно определяться национальным правом, следует понимать, что оно охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такой действие или бездействие»¹³. В других международных актах для определения коррупции используются понятия «активный подкуп», «пассивный подкуп» либо перечисляются возможные коррупционные действия: получение взятки, дача взятки, злоупотребление и так далее.

В Федеральном законе РФ «О противодействии коррупции» определение коррупции дается путем перечисления возможных действий, относящихся к проявлениям коррупции. В статье первой указанного закона говорится, что коррупция — это:

- злоупотребление служебным положением;
- дача взятки, получение взятки;
- злоупотребление полномочиями;
- коммерческий подкуп;
- иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 48. Ст. 4214.

¹² Собрание законодательства РФ. 1997. № 21. Ст. 2810.

¹³ Коррупция и экономические преступления: сборник материалов семинара Совета Европы «Проблемы борьбы с коррупцией и преступлениями в сфере экономики». Красноярск, 19–20 октября 1990 года / под ред. А.Н. Тарбагаева. Красноярск, 2000. С. 98.

Таким образом, определение коррупции дается путем перечисления возможных действий, являющихся ее проявлениями. Причем относительно иных действий законодатель специально указывает на несколько специальных целей: получение выгоды для себя; получение выгоды для третьих лиц и так далее.

Законодатель признает возможность коррумпированных действий, совершаемых третьими лицами, на что указывает в пункте «б» части первой ФЗ РФ «О противодействии коррупции».

Таким образом, отечественный законодатель отказался от определения коррупции с перечислением ее признаков и характеристик, а пошел по пути перечисления обычных действий, которые являются коррумпированными. В одном из законопроектов, внесенном в Государственную думу, давалось следующее определение коррупции: «это предусмотренное законом принятие материальных и нематериальных благ и преимуществ специально оговоренными в этом законе субъектами с использованием их официального статуса и связанных с ним возможностей, а также подкуп путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ» (ст. 2).

Если проанализировать различные научные позиции в отношении понятия коррупции, то их можно свести к трем направлениям. Согласно первому коррупция рассматривается как широкое социальное явление¹⁴. Другие ученые понимают под коррупцией совокупность противоправных действий, исключительно уголовно-правового характера¹⁵. Третья группа ученых рассматривает коррупцию как совокупность противоправных действий, но не только уголовно-правового характера, но и административного, служебного и гражданско-правового¹⁶.

Остановимся на каждом из пониманий коррупции более подробно. Согласно первому представлению коррупцию рассматривают как антисоциальное явление, пронизывающее различные сферы жизни общества и государства. При этом она выступает явлением, пронизывающим экономику, государственный аппарат, муниципальные органы, бизнес-структуры, правоохранительные органы. Она проникает в духовную сферу, искажает правосознание граждан, становится образом жизни части населения страны. Коррупция начинает определять политическое и экономическое развитие страны. Е. Афанасьев правильно указывает: «...нынешний госслужащий — это торговец возможностями, предоставляемыми его должностью. Есть покупатель — чиновник его

¹⁴ Клейнер В.Г. Коррупция в России, Россия в коррупции: есть ли выход? // Вопросы экономики. 2014. № 6; Деменко О.Г. Коррупция как глобальная управленческая проблема // наука и практика. 2016. № 1. С. 109–112.

¹⁵ Развин Я.М. Виктимология коррупции // Виктимология. 2016. № 1. С. 53–56.

¹⁶ Аймалиев И.М. Сравнительный анализ сетевой полицейской коррупции в Болгарии и России // Журнал исследования социальной политики. 2016. Т. 14. № 2. С. 106–109.

обслуживает. А ведь совокупность чиновников — это и есть государство. Получается, государство не управляет страной. Скорее наоборот — страна управляет государством. Ибо покупателя, готового заплатить конкретным чиновникам за принятие решений, отвечающих интересам государства в целом, — нет»¹⁷. В сфере власти появляются пресловутые распределительные отношения, когда чиновник — это распределитель государственных услуг.

Коррупция — это один из элементов теневой «правовой» жизни. Она тесным образом связана с бюрократизацией. Это два спутника. С одной стороны, коррупция воспроизводит бюрократию, а с другой — бюрократия порождает коррупцию. Бюрократизм — это определенное состояние государственного аппарата, который действует в ведомственных интересах, а зачастую и в личных. Коррупция — это одно из проявлений бюрократизма, который связан с отклонениями от целей публичного управления.

Коррупция, как и вся теневая «правовая» жизнь общества, вплетена в процесс управления. Ее сложно определить при помощи правовых средств, поскольку она не идентична существующим юридическим понятиям. Например, она не может быть определена только через дачу взятки или получение взятки. Коррупция самовоспроизводящееся явление, она существует в рамках уклада общественной жизни, не знает территориальных и национальных границ. Она возникает из «недр» самого государства, свидетельствует о его слабости и несовершенстве, низкой правовой культуре не только государственных служащих, но и общества в целом. Ведь государственные служащие — это часть общества.

По мнению А.В. Малько, «коррупция — это противоправное или не предусмотренное правом теневое явление, связанное с внеправовым способом реализации властных полномочий, который выражается в приобретении материальных или нематериальных выгод должностными лицами государственного аппарата и иных организаций»¹⁸.

Если рассматривать коррупцию как широкое социальное явление, то существует несколько уровней ее проявления. Первый уровень выражается в обычном с той или иной очередностью получении взяток, за совершение тех или иных действий или бездействия. Этот уровень коррупции менее опасен, но с течением времени чиновник начинает набирать «обороты», увеличивать свои «аппетиты». Обычное получение взяток начинает превращаться в вымогательство взяток, когда недостающие для собственных нужд средства чиновник начинает извлекать из взяткодателей. Такие действия уже носят системный

характер, взятка становится частью неотъемлемого дохода, а их получение превращается в специфический образ жизни.

Следующий уровень коррумпированных связей характеризуется уже сращиванием чиновничества с бизнесом организованными преступными группировками. Ввиду того что от него новые «работодатели» начинают требовать более активных и сложных действий, которые он не в состоянии совершить единолично, в государственном органе начинают образовываться целые коррумпированные цепочки из государственных служащих, чьи действия объединены едиными целями и задачами, которые полностью расходятся с государственными задачами и с целями, стоящими перед государственным органом.

На этом уровне сами взятки начинают носить разнообразный характер, от банальных денежных сумм до скрытых завуалированных форм, в виде предоставления различного рода благ и преимуществ. Например, автомобилей по заниженным ценам, недвижимости, стоимость которой не соответствует рыночной, открытия бизнеса, предоставления начального капитала для ведения бизнеса на льготных условиях, получения кредитов по заниженной ставке, открытия вкладов под эксклюзивные завышенные проценты и так далее.

И чем выше и сложнее уровень коррупции, тем больше суммы взяток, тем больше предоставляется преимуществ, тем более завуалированный характер они приобретают. Если на первом уровне коррупции чиновник хотя и преступил закон, но он еще продолжает служить государству. Иное происходит на другом уровне. Чиновник уже не служит государству, он служит собственным интересам и интересам его настоящих «хозяев» — предпринимателям, организованным преступным группировкам. Говоря о службе собственным интересам, мы имели в виду, что им самим организовываются фирмы, акционерные общества и так далее, которые оформляются на родственников или подставных лиц. Так, жена Ю. Лужкова стала одной из трех богатейших женщин мира по версии Forbes, ее состояние оценено в 2,9 млрд долларов¹⁹.

На высшем уровне коррупции свойственны обменные механизмы, предполагающие двусторонний характер. Это обмен, в котором фигурируют деньги, различные материальные ценности, блага, услуги. Зачастую наглядно не видно второго участника такого обмена. Мы судим по этому косвенно, когда принимается нерациональное решение, сопряженное с нарушением законодательства. А за этим решением стоит интерес уже не личный, а корпоративный. При этом субъектом оказывается группа чиновников, лobbyстов или даже целое государственное ведомство. И мы вновь сталкиваемся с тем, что интересы

¹⁷ Афанасьев Е. Государство и «оранжевая революция»: за кулисами событий. Статья вторая: Аппарат управления, не способный управлять // Независимая газета. 2004. 24 декабря.

¹⁸ Антикоррупционная политика в современной России. С. 15.

¹⁹ Эхо Москвы: [Электронный ресурс]. URL: <http://echo.msk.ru/programs/personalno/1741396-echo>.

преследуются здесь не государственные, а личные или групповые.

В связи с чем выделяют коррупционный лоббизм, представляющий собой давление на представителей законодательной власти с целью принятия выгодных той или иной группе законов или иных нормативных правовых актов²⁰. Такой лоббизм сопровождается прямым подкупом либо подкупом «на будущее», что распространено более, чаще, и, как правило, второй вид подкупа выражается в финансировании избирательной кампании.

В нашей стране термин «лоббизм» приобрел негативный оттенок, его связывает обыденное сознание исключительно с противоправными действиями. Между тем в западных странах лоббизм легализован. Имеется в виду лоббирование интересов общества, населения, то есть общественных интересов²¹.

В нашей стране с определенной периодичностью появляются предложения принять закон «О лоббизме». Наше отношение к такому предложению двоякое. С одной стороны, это инструмент демократии, так как будет позволять широким слоям населения через своих представителей лоббировать свои интересы законными способами. С другой стороны, мы еще не «созрели» до такого уровня демократии и принятие такого закона таит в себе много опасностей, так как он может превратиться в средство коррупции, когда коррупция обретет законные формы и само право начнет способствовать ее процветанию и воспроизводству. Любое субъективное право рассчитано на определенный уровень правовой и общей культуры. Думается, что с принятием данного закона надо повременить, так как мы еще до него не доросли и существуют большие опасности, что это право будет использовано во вред самому обществу. В данном случае можно снова вспомнить слова народной мудрости: хотели как лучше, а вышло как всегда.

Следуя широкому пониманию коррупции, необходимо осознавать, что она не тождественна отдельному составу преступления. Нельзя определять коррупцию и как некую группу коррумпированных чиновников, это проблема всего государственного механизма и даже межгосударственных организаций. Это проблема не только правовая, но и управленческая. «Коррупция — это разновидность социально-негативного поведения, которое выражается в установлении отношений обмена или принуждения с целью получения материальных или нематериальных благ или преимуществ. Одной из сторон данных отношений выступает носитель публичных

функций — должностное лицо. Целью таких отношений является удовлетворение личного или группового (т.е. непубличного), как правило корыстного, или иного антиобщественного интереса, конфликтного по отношению к общественно полезным целям деятельности»²².

Как мы уже указывали, существуют и другие подходы к определению коррупции. Так, Л.Д. Гаухман пишет об уголовно-правовом понимании коррупции. В указанном значении «коррупция — это предусмотренные уголовным законом общественно опасные деяния, субъектом которых являются должностные лица и которые совершаются посредством использования должностных полномочий из корыстной заинтересованности и в целях личного обогащения»²³. Такой подход к определению коррупции имеет право на существование, но он является сугубо уголовно-правовым.

Между тем коррупция — междисциплинарное понятие. Коррупционные правонарушения многообразны. При отсутствии признаков состава преступления они могут носить административно-правовой, дисциплинарный характер. В статье 13 ФЗ РФ «О противодействии коррупции» прямо указывается, «что граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации». Таким образом, законодатель признает, что проявления коррупции могут быть не только в уголовно-правовой сфере.

Если рассматривать широкий и узкий подходы к определению понятия коррупции, то они оба имеют право на существование, так как отражают различные грани этого сложного явления. Единственное, что необходимо отметить, мы выступаем против отождествления коррупции с уголовно-правовым явлением, хотя каждая правовая наука имеет право на разработку собственных понятий и категорий. Но понятие коррупции нельзя сводить к совокупности преступлений или совокупности всех правонарушений, носящих коррупционную направленность и характеризующихся использованием служебных полномочий не в государственных и общественных интересах.

Мы полагаем, что коррупция — это антисоциальное явление, характеризующееся различными уровнями и проявлениями, заключающееся в сращивании государственного и муниципального аппарата с бизнесом, когда служебные полномочия и положение используются не в государственных интересах,

²⁰ Миротина А.В., Макаренко Н.В. Лоббизм как средство правотворческой политики Российской Федерации // Актуальные проблемы современной науки. 2016. № 46. С. 197.

²¹ См.: Большаков С.Н., Большакова Ю.М. Феномен лоббирования в странах Восточной и Центральной Европы // Мониторинг общественного мнения. 2016. № 2. С. 92.

²² Малько А.В. Концепция антикоррупционной политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 1. С. 80.

²³ Гаухман Л.Д. Коррупция и коррумпированное преступление // Законность. 2006. № 6. С. 2–6.

а в личных или корпоративных интересах, при этом получение незаконного вознаграждения носит систематический характер и является целью нахождения на государственной или муниципальной службе.

Мы не претендуем на абсолютную верность и точность данного нами определения, но полагаем, что оно раскрывает определенную грань данного понятия. Как известно, ни одно из определений не может претендовать на абсолютную полноту и охват всех признаков, иначе оно получится громоздким и трудным для восприятия. Поэтому считаем необходимым указать признаки коррупции.

Итак, коррупция характеризуется следующими признаками: общественной опасностью и антисоциальностью; наличием различных уровней проявления; запрещенностью уголовным, административным и иными отраслями законодательства под страхом наказания (взыскания); использованием служебных полномочий не в государственных целях, не в соответствии с их действительным целевым назначением; получением с той или иной периодичностью (систематичностью) вознаграждения; сращиванием с бизнесом, организованными преступными группировками; бюрократизацией государственного аппарата.

Литература

1. Аймалиев И.М. Сравнительный анализ сетевой полицейской коррупции в Болгарии и России / И.М. Аймалиев // Журнал исследования социальной политики. 2016. Т. 14. № 2. С. 213–228.
2. Антикоррупционная политика в современной России / А.В. Малько [и др.]; под ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2005. 528 с.
3. Афанасьев Е. Государство и «оранжевая революция»: за кулисами событий. Статья вторая: Аппарат управления, не способный управлять / Е. Афанасьев // Независимая газета. 2004. 24 декабря.
4. Афонасин Е.В., Мякин Т.Г. Основы латинского языка и юридической терминологии / Е.В. Афонасин, Т.Г. Мякин. Новосибирск, 2006. 94 с.
5. Большаков С.Н., Большакова Ю.М. Феномен лоббирования в странах Восточной и Центральной Европы / С.Н. Большаков, Ю.М. Большакова // Мониторинг общественного мнения. 2016. № 2. С. 92–110.
6. Гаухман Л.Д. Коррупция и коррумпированное преступление / Л.Д. Гаухман // Законность. 2006. № 6. С. 2–6.
7. Голованова Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в XVI–XIX вв.: дис. канд. юрид. наук / Е.И. Голованова. М., 2002. 90 с.
8. Деменко О.Г. Коррупция как глобальная управленческая проблема / О.Г. Деменко // Наука и практика. 2016. № 1. С. 109–112.
9. Клейнер В.Г. Коррупция в России, Россия в коррупции: есть ли выход? / В.Г. Клейнер // Вопросы экономики. 2014. № 6. С. 81–96.
10. Коррупция и экономические преступления: сборник материалов семинара Совета Европы «Проблемы борьбы с коррупцией и преступлениями в сфере экономики». Красноярск, 19–20 октября 1990 года / под ред. А.Н. Тарбагаева. Красноярск, 2000. 116 с.
11. Малько А.В. Концепция антикоррупционной политики в Российской Федерации / А.В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 1. С. 78–99.
12. Миротина А.В., Макаренко Н.В. Лоббизм как средство правотворческой политики Российской Федерации / А.В. Миротина, Н.В. Макаренко // Актуальные проблемы современной науки. 2016. № 46. С. 197–208.
13. Последнее дело Прокуратуры СССР // Новая газета. 3 ноября 2003 года.
14. Развин Я.М. Виктимология коррупции / Я.М. Развин // Виктимология. 2016. № 1. С. 53–56.
15. Российское законодательство X–XX веков: В 9-ти томах. Т. 9 / отв. ред. д.и.н., проф. А.Г. Маньков. М., 1985. 512 с.
16. Собрание законодательства РФ. 1996. № 48. Ст. 4214.
17. Собрание законодательства РФ. 1997. № 21. Ст. 2810.
18. Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
19. Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.
20. Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
21. Собрание законодательства. 2004. № 31. Ст. 3215.
22. Собрание законодательства. 2007. № 10. Ст. 1152.
23. Эхо Москвы: [Электронный ресурс]. URL: <http://echo.msk.ru/programs/personalno/1741396-echo>.

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО ПРОТИВ БЫТОВОЙ КОРРУПЦИИ (ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

*Трунцевский Юрий Владимирович,
ведущий научный сотрудник
отдела методологии противодействия коррупции
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
trunzev@yandex.ru*

Мелкая коррупция в развивающихся странах стала почти нормой, пронизывающей самые различные слои общества. В России за последние годы активизировались научные междисциплинарные исследования о противодействии коррупции в части, касающейся снижения уровня бытовой коррупции. Основной целью данной работы является анализ различных причин и форм общественного (гражданского) движения по противодействию бытовой коррупции, определение наилучших практик в данной сфере. Результатом анализа показателей и значений современной бытовой коррупции в России и других странах стала оценка содержания гражданских движений против коррупции, способствующих изменениям в восприятии и укреплению связей в противодействии коррупции, расширению прав и возможностей граждан через повышение информированности и бдительности, повышению транспарентности и подотчетности в государственных учреждениях при поставках услуг.

Ключевые слова: бытовая коррупция, общественное движение, причины и условия, государственные услуги, гражданская инициатива.

Civil Society versus Petty Corruption (Foreign Experience)

*Truntsevsky Yury V.,
Leading Research Scientist of the Department of Corruption Prevention Methodology
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor*

Low-level corruption in the developing countries has practically become normal and penetrated into a wide variety of the society layers. Anti-corruption scientific interdisciplinary research concerning decrease of the petty corruption level in Russia has become more active in the recent years. The main objective of this work is analysis of various reasons and forms of public (civil) anti-petty corruption movement, determination of best practices in this sphere. Analysis of ratios and values of present-day petty corruption in Russia and other countries has resulted in the evaluation of civil anti-corruption movements facilitating changes in perception and strengthening of anti-corruption ties, expansion of civil rights and possibilities through raising public awareness and vigilance, increase of transparency and accountability in state institutions at supply of services.

Key words: petty corruption, public movement, reasons and conditions, state services, civil initiative.

В целях данного исследования под **бытовой коррупцией** предлагается понимать **явление**, имеющее глубокие исторические корни и всепроникающий характер на уровне повседневных потребностей обычных граждан в жизненно важных сферах социальных услуг (охрана здоровья, образование, ЖКХ и экономическая активность), **порождаемое** взаимодействием рядовых граждан и чиновников низового и среднего уровней, **обусловленное** низким экономическим развитием государства, раздутым неэффективным бюрократическим аппаратом и плохим администрированием социальных услуг, **поддерживаемое** населением как часть социального порядка (привычка), должная форма преодоления административных барьеров и «решения» бытовых проблем, а чиновниками — как компенсация недостаточных зарплат, **влекущее** системные разрушительные последствия, подрывающие доверие к власти и общественным институтам, выражающиеся в нарушении равноправия к доступу государственных (муниципальных) услуг.

Рассмотрим отдельные примеры, которые способствовали «пробуждению» граждан в борьбе с

укоренившейся нормой бытовой коррупции¹ в различных странах, где экстремальные подавления и/или явное отсутствие действий со стороны правительства в ответ на общественный протест против коррупции побуждали население взять дело в свои руки.

В Грузии, например, отсутствие прозрачности в отборе представителей учащихся (существующие организации были монополизированы администрацией вузов) и, следовательно, отсутствие возможности для честных и трудолюбивых студентов противостоять разгулу коррупции в вузах страны побудило группу идеалистических студентов в университете Тбилиси начать кампанию, которая просочилась в другие вузы и организации гражданского общества, в т.ч. СМИ, и в конечном счете завершилась общенациональной кампанией по борьбе с коррупцией в университетах, направленной на

¹ Panth, S. Innovative Solutions for Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP) // Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption. 2011. P. 3.

организацию прозрачного процесса избрания студенческих лидеров.

Грузия, маленькая страна с населением в 4,5 млн человек, имеет один из самых высоких показателей на душу населения с высшим образованием. Однако во многих случаях получение образования было плохо организовано, коррупционно и неквалифицировано. Резкое увеличение количества учебных заведений, произошедшее всего за пять лет, привело к тому, что к концу 1990-х годов насчитывалось более 200 новых университетов, появляющихся на каждом углу. Общая неэффективность системы высшего образования усугублялась коррупцией (*chackobili* — поврежден) при приеме, сдаче устных и письменных экзаменов, даже наименее квалифицированные кандидаты могли легко поступить в университет².

Несколько протестных кампаний привели к росту популярности студенческого самоуправления, студенты начали требовать качества книг в библиотеках, компьютеры и другие предметы, которые являются обычными в функционировании университета. Администрация вузов с трудом сопротивлялась любому из этих требований, не могла справиться со многими проблемами университета, и такая слабость стала очевидной. В результате движение приобрело много сторонников как среди студентов, так и населения в целом. В результате мероприятий 2000 года студенческое самоуправление приобрело популярность в обществе и СМИ, группа из семи человек выросла до тридцати активистов различных факультетов.

17 декабря 2010 года в городе Сиди-Бузид, в центральной части Туниса, Мохаммед Буазизи, 26-летний уличный торговец, облил себя бензином и поджег. Буазизи не имел средств на подкуп сотрудников полиции, чтобы разрешить ему продолжать заниматься уличной торговлей. Кроме того, он был публично унижен, когда женщина-чиновник дала ему пощечину, плюнула на него, изъяла у него электронные весы и отшвырнула его торговую тележку. Буазизи ходил в муниципалитет требовать свою собственность и был снова избит. Затем он был в канцелярии губернатора, требовал аудиенции, и в этом ему было отказано. Самоубийство тунисского уличного торговца послужило катализатором для всплеска гражданского протеста, развернутого по всей Северной Африке и Ближнему Востоку, приведшего к радикальным политическим изменениям³.

Тогдашний президент Туниса Зин эль-Абидин Бен Али был вынужден после 23 лет пребывания у власти уйти в отставку и бежать из страны. Народные движения вызвали значительные протесты людей в

Алжире, Египте, Йемене, Иордании, Бахрейне и Ливии и принудили некоторые из правительств идти на уступки в ответ на гражданские протесты, оказавшие серьезное влияние на политический ландшафт в арабском мире.

Когда самой коррумпированной организацией в Юго-Западной Уганде была признана полиция, местная общественная организация — Национальный фонд демократии и прав человека в Уганде (NAFoDU) пришла к выводу, что общественность должна быть в курсе законов, регулирующих деятельность полиции и обязанности должностных лиц в отношении граждан, а работа полиции с гражданами должна быть честной и ответственной. Общественная организация призывала взаимодействовать с полицией, для того чтобы расширить ее этические принципы и ценности; информировать граждан о законах, регулирующих поведение полиции⁴.

Это примеры мер, направленных на обеспечение средств, позволяющих гражданам выражать свое мнение и инициировать пропагандистские усилия по борьбе с коррупцией.

Так, граждане Филиппин не имели доступных средств критиковать коррупцию в стране, хотя они уже давно наблюдали за хищениями бюджетных средств, предназначенных для местного социально-экономического развития. Учитывая эту проблему, местная общественная организация Ecolink в целях развития культуры бдительности и содействия активному участию граждан в ходе избирательной кампании против нецелевого использования государственных средств создала общинное радио, комитеты общественной бдительности и СМС-услуги⁵.

Индийские физики из Университета Мэриленда придумали банкноту в ноль рупий как ненасильственное средство борьбы с широко распространенной коррупцией в Индии⁶ (более подробно ниже).

Таким образом, уличные акции и виртуальные платформы дополняют друг друга, с тем чтобы позволить гражданам выразить свое недовольство и заручиться поддержкой в борьбе с укоренившимися нормами коррупции. Особенно это ярко проявилось в Тунисе и Индонезии. В других случаях группа единомышленников объединила и построила партнерские отношения с гражданским обществом и средствами массовой информации, для того чтобы

² Meladze, Giorgi (2010). Student movement against corruption in Georgia, 2010 [Electronic resource]. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/intgovaCC/resources/eaC2009.pdf>.

³ Panth, S. Op. cit. P. 4.

⁴ Korugyendo, Joseline (2010). Laws are not enough: Citizens against Corruption and Judicial institution. Paper submitted to the 14th annual international anti-Corruption Conference.

⁵ Ecolink (2007). Project Completion report on the Anti-corruption and Transparency Initiative, government vehicle monitoring for partnership for Transparency Fund // The Filipino Global Community. Why Is Corruption Prevalent in Our Country? [Electronic resource]. Available at: <http://www.philstar.com/article.aspx?articleid=403087>.

⁶ 5th pillar website: [Electronic resource]. Available at: <http://india.5thpillar.org/>.

распространять информацию и мобилизовать массы. Гражданская инициатива «за вечный свет», «египтяне против коррупции» и законно избранный студенческий совет в Грузии родились из такого подхода.

Имеющиеся социологические исследования бытовой коррупции свидетельствуют, что ряд принимаемых антикоррупционных мер дает определенные положительные результаты⁷.

В самом общем виде необходимыми компонентами комплексной антикоррупционной политики в данном направлении должны стать:

- сокращение предложения взятки со стороны граждан;
- чиновники, которые берут взятки, должны быть привлечены к ответственности и заменены на других, которые не будут участвовать в коррупционных действиях.

В целом, успешная реализация различных радикальных реформ зависит от политической воли руководства страны и готовности граждан поддерживать такие реформы⁸. Искоренить коррупцию невозможно без культурных преобразований в обществе.

Общественная поддержка реформ должна принимать две формы. Во-первых, представители гражданского общества должны контролировать все аспекты коррупции в государственном секторе. Эти действия, например в Украине, подкрепляются дипломатическим давлением со стороны международного сообщества на правительство страны, для того чтобы провести трудные структурные реформы и привлечь к ответственности должностных лиц, подверженных коррупции. Во-вторых, граждане должны изменять свое собственное поведение и ожидания от взаимодействия с государственными структурами. Простые люди должны прекратить инициирование взятки, противостоять взяткам по инициативе правительственных чиновников. Это потребует значительных изменений в поведении граждан.

Считается, что граждане вряд ли изменят свое поведение, если они не видят, что правительство прилагает серьезные усилия для реформирования собственной структуры и преследования коррумпированных чиновников на всех уровнях⁹. В общем, разрыв порочного круга бытовой коррупции в стране требует как политической воли правительства для осуществления радикальных и ширококомасштабных структурных реформ, так и широкого участия общественности в этих реформах.

⁷ Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171.

⁸ Roberts, Sean R., Orttung, Robert. Changing corrupt behaviors assessment: addressing everyday corruption in Ukraine // Ukraine mission of the United States agency for international development (USAID). 2015. P. 27.

⁹ Roberts, S.R., Orttung R. Op. cit., pp. 8, 16.

Опыт стран Восточной Европы, Балтии и Грузии показывает, что это возможно даже в том случае, если коррупция развивается из-за раздутого чиновничьего аппарата и неэффективного государства¹⁰. Устройство цивилизации Восточной Европы представляется в следующем виде: «чем дальше на Восток вы движетесь, тем больше проблема»¹¹. В каждом из случаев эволюция конкурентной политической системы помогла открыть новые возможности для реформ.

Например, Грузия, по данным Всемирного банка, добилась значительных успехов в восьми направлениях государственной реформы: создание патрульной полиции, укрепление налоговых сборов, таможенное оформление, обеспечение надежного электроснабжения, дерегулирование бизнеса, создание публичного и гражданского реестров работы, искоренение коррупции в университетах, децентрализация муниципальных услуг¹².

Пожалуй, самой популярной антикоррупционной реформой в Грузии стала масштабная реформа полиции, как одного из наиболее заметных коррумпируемых элементов государства. Восстановленные полицейские силы в Грузии выиграли от роста зарплат (600 долл. в месяц вместо 25 долл.) и лучшего оборудования, которое было предоставлено международным сообществом. Полицейские в Грузии сейчас практически не вымогают взятки и пользуются доверием со стороны грузинской общественности¹³.

Кроме того, в Грузии был упрощен порядок регистрации недвижимости, улучшены торговая практика и таможенные процедуры за счет снижения «человеческого фактора» и перевода многих из этих функций в режим онлайн. В Грузии сократили количество бюджетников почти на 50%, а зарплаты госслужащим повысили в 15 раз¹⁴.

В пункте «в» статьи 13 Конвенции ООН против коррупции также делается акцент на участии общества, которое содействует проведению мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также реализации

¹⁰ Kupatadze, A. (2015). Political corruption in Eurasia: Understanding collusion between states, organized crime and business // Theoretical Criminology, 19 (2), pp. 198–215.

¹¹ Giannakopoulos, Angelos, Maras, Konstadinos, Tänzler, Dirk. Perceptions of Corruption and Their Relevance to Anti-corruption Measures: Research Findings of the EU-Project 'Crime and Culture' // Korruption: Forschungsstand, Prävention, Probleme / Thomas Kliche, Stephanie Thiel (ed.). Lengerich: Pabst Science Publ., 2011. P. 124.

¹² World Bank (2012). Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms. Washington, D.C.: World Bank.

¹³ Light, M. (2014). Police Reform in the Republic of Georgia: The Convergence of Domestic and Foreign Policy in an Anti-Corruption Drive // Policing and Society, 24(3), pp. 318–345.

¹⁴ Kupatadze, A. (2015). Op. cit., pp. 198–215.



Рисунок. Zero Rupees

государственных образовательных программ, включая учебные программы для школ и университетов.

Местные неправительственные организации обеспечивают гражданское давление в целях транспарентности и подотчетности в сфере государственных услуг. Так, с целью профилактики преступлений коррупционной направленности используются интернет-сайты, где общественность информируется о деятельности правоохранительных органов, в СМИ размещаются и публикуются статьи о результатах расследования уголовных дел.

Во всем мире организации гражданского общества постоянно участвуют в этом процессе, используя различные методы, например, «горячие линии» для анонимных сообщений о взятках, в том числе песни и уличный театр.

Так, в штатах Южной Индии движение под названием «5-й столб (колонна)» (5th Pillar), известное как «нулевая рупия», призывает граждан использовать свою ноль рупию, когда публичное должностное лицо требует взятку, таким образом делая громкое заявление об осуждении взяточничества¹⁵.

Janaagraha¹⁶ (Janaagraha Centre for Citizenship and Democracy)¹⁷ — некоммерческая организация в Индии, решила использовать онлайн-платформы для повышения доверия граждан при получении услуги, для того чтобы они не поддавались взяткам. Общественная организация создала свой сайт, с тем чтобы побудить «жертв» сообщать о случаях коррупции, которые они лично пережили,

и использовать эту информацию, для того чтобы оспорить существующие системы управления и процедуры в целях снижения уровня коррупции при получении услуг от государства¹⁸.

Информационные инструменты социальной ответственности в Бангладеше, рекомендации и стойки, дислоцированные в государственных учреждениях, извещают общественность о том, каких услуг им ожидать при входе внутрь учреждения. Набранные добровольцы перемещаются от двери к двери и участвуют в уличных выступлениях, для того чтобы донести до населения данную информацию¹⁹.

В Колумбии были разработаны учебные программы, направленные на получение студентами знаний о необходимости верховенства закона²⁰. «Гражданская инициатива» в Турции добилась успеха в разрушении табу на борьбу с коррупцией²¹.

Но, пожалуй, лучшим примером низовых усилий для сокращения мелкой коррупции является «Пятый столб» — zero rupee (нулевая рупия),

¹⁵ [Electronic resource]. Available at: <http://www.5thpillar.org/programs/zero-rupee-note>.

¹⁶ Jana = люди, Mahithi = информация.

¹⁷ [Electronic resource]. Available at: <http://www.janaagraha.org/join-us>.

¹⁸ Nagano, F. Changing norms is Key to Fighting Corruption. people, spaces and deliberation // Commgap blog post. the World Bank [Electronic resource]. Available at: <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/paying-zeropublic-services>.

¹⁹ Amis, A. Analysis — Bangladesh struggles to Control Corruption // Reuters. September 13. 2009 [Electronic resource]. Available at: <http://www.reuters.com/article/idussp464050>.

²⁰ Panth, S. Innovative Solutions for Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP) // Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption. 2011. P. 14.

²¹ Beyerle, S. (2010) People Count: How Citizen Empowerment and Action Challenge Corruption and Abuse. Paper presented at the 14th annual international anti-Corruption Conference. Washington, DC: International Center on Nonviolent Conflict.

который выглядит как 50 рупий, но не имеет номинала, он содержит лозунг «ликвидировать коррупцию на всех уровнях»²². Банкноту предлагают чиновникам, вымогающим взятки, таким образом, она служит не насильственным оружием, а демонстрирует отказ от коррупции (см. рисунок). Данная банкнота выступает как вежливый способ сказать «нет» чиновнику, который держит свои руки для *giswat* (взятки)²³. Например, один чиновник в Тамилнаде (штат на Юге Индии) был так озадачен вниманием к себе, что вернул все взятки, которые он вымогал за предоставление электроэнергии в селе. Другой налоговой чиновнице, которая отказалась оформлять документы, если ей не заплатят 500 рупий, тоже передали «ноль рупий» (проситель всегда держал ее в кармане). Чиновница была так напугана, что отказалась принять купюру. При этом она быстро завершила работу и обронила, что сожалеет.

Отдельные индийские граждане становятся частью большого движения, и чиновники, как правило принимающие «ноль рупий», без какого-либо сопротивления предоставляют запрашиваемые услуги. Продажные чиновники полагаются на постоянный страх просителей, а если этот страх у них исчезнет, бюрократам самим станет страшно, потому что взяточничество — это преступление. Некоторые чиновники даже поставили «ноль рупий» на видное место в своем офисе, с тем чтобы показать, что они ничего не вымогают²⁴.

²² Beyerle, S. (2014) *Curtailing Corruption: People Power for Accountability & Justice*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. P. 143.

²³ Beyerle, S. (2011) *People Count, How Citizens Empowerment and Action Challenge Corruption and Abuse*.

²⁴ Beyerle, S. (2014) *Curtailing Corruption: People Power for Accountability & Justice*. P. 157.

В настоящее время группа *Nihabarnystvu*²⁵ в Украине заимствовала опыт «пятого столба» и печатает «ноль гривен», раздавая их заинтересованным гражданам.

Движение «ноль рупий» формирует живые цепи: проводит митинги на пляжах, инициирует сбор подписей на огромных баннерах в «ноль рупий», организовывает на улицах встречи, деревенские процессии, поэтические конкурсы, юмористические трюки, раздает значки для честных чиновников²⁶, посылает сообщения о фактах коррупции через службу коротких сообщений (SMS) и Интернет. Инициатива *ноль рупий* в Индии²⁷ ориентирована и на школьников, которые лично обещают и дома бороться с коррупцией, т.е. просят родителей сделать то же самое.

Анализ зарубежного опыта гражданских инициатив против бытовой коррупции позволил сделать вывод, что гражданские движения против коррупции различаются с точки зрения происхождения, подходов, поводов, участников и других факторов. Однако все они способствуют изменениям в восприятии и укреплению связей в противодействии коррупции, расширению прав и возможностей граждан через усиление информированности и бдительности, приводят к повышению уровня транспарентности и подотчетности в государственных учреждениях при поставках слуг.

²⁵ [Electronic resource]. Available at: <http://nihabarnystvu.org.ua>.

²⁶ Инициатива «ноль рупий» в Индии предоставляет значки для честных чиновников в знак признания их целостности, таким образом поощряя других сотрудников идти тем же путем.

²⁷ Учит «людей думать, что брать взятки равно воровству и попрошайничеству».

Литература

1. Цирин А.М., Черепанова Е.В., Тулинова О.А. Современные стандарты и технологии противодействия коррупции / А.М. Цирин, Е.В. Черепанова, О.А. Тулинова // Журнал российского права. 2014. № 7. С. 143–171.
2. Amis A. Analysis — Bangladesh struggles to Control Corruption / A. Amis // Reuters. September 13. 2009 [Electronic resource]. Available at: <http://www.reuters.com/article/idussp464050>.
3. Beyerle S. (2010) *People Count: How Citizen Empowerment and Action Challenge Corruption and Abuse* / S. Beyerle. Paper presented at the 14th annual international anti-Corruption Conference. Washington, DC: International Center on Nonviolent Conflict.
4. Beyerle S. (2014) *Curtailing Corruption: People Power for Accountability & Justice* / S. Beyerle. Boulder: Lynne Rienner Publishers. P. 143.
5. Ecolink (2007). *Project Completion report on the Anti-corruption and Transparency Initiative, government vehicle monitoring for partnership for Transparency Fund // The Filipino Global Community. Why Is Corruption Prevalent in Our Country?* [Electronic resource]. Available at: <http://www.philstar.com/article.aspx?articleid=403087>.
6. Giannakopoulos A., Maras, K., Tänzler, D. Perceptions of Corruption and Their Relevance to Anti-corruption Measures: Research Findings of the EU-Project 'Crime and Culture' / A. Giannakopoulos, K. Maras, D. Tänzler // *Korruption: Forschungsstand, Prävention, Probleme* / T. Kliche, S. Thiel (ed.). Lengerich: Pabst Science Publ., 2011. P. 124.
7. Korugyendo J. (2010) *Laws are not enough: Citizens against Corruption and Judicial institution* / J. Korugyendo. Paper submitted to the 14th annual international anti-Corruption Conference.
8. Kupatadze A. (2015). *Political corruption in Eurasia: Understanding collusion between states, organized crime and business* / A. Kupatadze // *Theoretical Criminology*, 19 (2), pp. 198–215.
9. Light M. (2014). *Police Reform in the Republic of Georgia: The Convergence of Domestic and Foreign Policy in an Anti-Corruption Drive* / M. Light // *Policing and Society*, 24 (3), pp. 318–345.
10. Meladze G. (2010) *Student movement against corruption in Georgia, 2010* / G. Meladze [Electronic resource]. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/intgovaCC/resources/eaC2009.pdf>.
11. Nagano F. *Changing norms is Key to Fighting Corruption. people, spaces and deliberation* / F. Nagano // *Commgap blog post. the World Bank* [Electronic resource]. Available at: <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/paying-zero-public-services>.

12. Panth S. Innovative Solutions for Communication for Governance and Accountability Program (CommGAP) / S. Panth // Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption. 2011.
13. Roberts S.R., Orttung R. Changing corrupt behaviors assessment: addressing everyday corruption in Ukraine / S.R. Roberts, R. Orttung // Ukraine mission of the United States agency for international development (USAID). 2015. P. 27.
14. World Bank (2012). Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms. Washington, D.C.: World Bank.

**НАЦИОНАЛЬНАЯ
ПОЛИГРАФИЧЕСКАЯ
ГРУППА**

(4842) 70-03-37

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

Уважаемые авторы!

1. Материалы предоставляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или поздней версии) на электронный адрес редакции: avtor@lawinfo.ru (текст — через 1.5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски постраничные, обозначенные арабскими цифрами, оформленные в соответствии с действующим ГОСТом). Объем материала не должен превышать 20 000 знаков. Опубликованные ранее или предложенные в несколько журналов материалы к рассмотрению не принимаются.

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

3. Предоставляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее сокращение и редактирование, размещение в тех справочно-правовых системах, в базах данных, на электронных ресурсах (в том числе в сети Интернет), с которыми у редакции есть соответствующее соглашение. При направлении в редакцию статьи обязательно прилагается заполненное заявление, которое можно скачать на сайте ИГ «Юрист». Плата с авторов, в том числе аспирантов, за публикацию статей не взимается, авторский гонорар не выплачивается.

4. Статья должна содержать:

- а) фамилию, имя и отчество полностью, должность, место работы (без сокращений), ученую степень, ученое звание на русском и английском языках;
- б) название статьи с переводом на английский язык;
- в) аннотацию на русском и английском языках (4–5 строк);
- г) ключевые слова из текста статьи (4–6 слов или словосочетаний);
- е) служебный адрес либо адрес электронной почты (эта информация будет опубликована в журнале);
- ф) контактный телефон (для редакции);
- г) точный почтовый адрес с индексом (для направления авторских экземпляров). Автору предоставляется 1 бесплатный экземпляр журнала с опубликованной статьей.

Кроме того, в конце статьи автор помещает пристатейный библиографический список (этот список составляется в алфавитном порядке из названий научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи). Обращаем ваше внимание на то, что список нормативных актов располагается по юридической силе и помещается в отдельном списке. Данные, предоставляемые в редакцию в соответствии с настоящим пунктом, будут размещены в РИНЦ.

Настоятельно рекомендуем авторам ознакомиться с опубликованными статьями по аналогичной тематике и привести не менее двух ссылок на журналы, входящие в состав объединенной редакции ИГ «Юрист».

5. Предоставляемые материалы должны быть актуальными, обладать новизной, содержать задачу и описывать результаты исследования, соответствовать действующему законодательству и иметь вывод.

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

7. При направлении статьи в редакцию для аспирантов и соискателей необходимо приложить рецензию научного руководителя или рекомендацию кафедры, заверенную печатью учреждения.

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

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

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