

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»

№ 3 / 2016

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

Председатель редакционного совета

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

Главный редактор

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

Заместитель главного редактора

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

Члены редакционного совета

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

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

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

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

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

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

Бекман 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 Рейньона (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:

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

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: 28.06.2016.

Номер вышел в свет: 11.08.2016.

Проблемы общественного контроля и обсуждения

Гриб В.В. Общественная проверка — новая форма общественного контроля 3

Козлова Н.В. Правовые аспекты организации общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов 8

Социологические исследования гражданского общества

Мерсиянова И.В., Кошелева Н.А., Кузьмин А.И., Громова М.Н. Оценка эффективности программ поддержки НКО: вопросы применимости зарубежного опыта 11

Стегний В.Н., Антипов К.А. Волонтеры о проблемах адаптации беженцев из Украины в России 18

Гражданское общество как субъект правовых взаимодействий

Сигалов К.Е. Алгоритм правовых противоречий государства, гражданского общества, личности в кризисных ситуациях 23

Ершов В.Ф. Банковская система России и гражданское общество: диалог и взаимодействие 28

Станкин А.Н. Вопросы конституционно-правовой ответственности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 32

Зарубежный и российский опыт развития гражданского общества

Зима В.Ф. Церковь и Советское государство в начале 20-х годов XX века: из истории противостояния 35

Гуляков А.Д. Роль гражданского согласия в становлении федеративной государственности в Центральной Европе (на примере Швейцарии и Австрии) 44

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

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

CIVIL SOCIETY IN RUSSIA AND ABROAD

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

№ 3 / 2016

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

Chairman of the Editorial Board

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

Editor in Chief

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

Deputy Editor in Chief

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

Members of the Editorial Board

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial Office Address:

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

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

Subscription:

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

Printed by LLC "National Polygraphic Group"

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031

Tel.: (4842) 70-03-37

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

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

Passed for printing: 28.06.2016.

issue was published: 11.08.2016.

Problems of Public Control and Discussion

Grib V.V. Public Check is a New Form of Public Control..... 3

Kozlova N.V. Legal Aspects of Organization of Public Discussions of Regulatory Legal Acts Drafts 8

Sociological Researches of Civil Society

Mersyanova I.V., Kosheleva N.A., Kuzmin A.I., Gromova M.N. Appraisal of Efficiency of Non-Commercial Organizations Support Programs: Issues of Foreign Experience Applicability 11

Stegniy V.N., Antipyev K.A. Volunteers Speak about Problems of Adaptation of Ukrainian Refugees in Russia..... 18

Civil Society as a Subject of Legal Interactions

Sigalov K.E. Algorithm of Legal Contradictions of State, Civil Society, Personality in Crisis Situations..... 23

Ershov V.F. Bank System of Russia and Civil Society: Dialogue and Interaction 28

Stankin A.N. Issues of Constitutional Legal Responsibility in Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation 32

Foreign and Russian Experience of Civil Society Development

Zima V.F. Church and Soviet State in the Beginning of 20s of the XX Century: from the Opposition History 35

Gulyakov A.D. Role of Civil Accord in the Formation of Federative Statehood in the Central Europe (as Exemplified by Switzerland and Austria) 44

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

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

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПРОВЕРКА — НОВАЯ ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Гриб Владислав Валерьевич,
доктор юридических наук, профессор
avtor@lawinfo.ru

Основное внимание в работе автор акцентирует на новой форме общественного контроля — общественной проверке. На основании проведенного анализа устанавливается, что, в отличие от общественного мониторинга, общественная проверка может проводиться в отношении не любой деятельности органов государственной власти, а только общественно значимой. Выявлена и обоснована проблема отсутствия пояснений у законодателя по поводу понимания определения «общественно значимая деятельность» и того, какие критерии позволяют отнести ту или иную деятельность к общественно значимой. В заключение автором указывается на необходимость внесения в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в РФ» соответствующих изменений и дополнений. Также автор отмечает, что общественная проверка как форма общественного контроля только получает свое развитие в законодательстве и правоприменительной практике, встречая негласное сопротивление ряда государственных структур и должностных лиц, что связано как с несовершенством новой формы общественного контроля, так и с непониманием роли институтов гражданского общества в становлении правового государства в России.

Ключевые слова: общественный контроль, общественная проверка, законодательство, народная проверка, общество.

Public Check is a New Form of Public Control

Grib Vladislav V.,
Doctor of Law, Professor

In the article, the author pays the main attention to a new form of public control — public check. On the basis of the conducted analysis, it is established that, as opposed to public monitoring, the public check can be conducted in respect to not any activity of state authorities, but only a publicly significant one. Revealed and substantiated was the problem of absence of the legislator's explanations in respect of understanding of the definition of the "publicly significant activity" and what criteria allow determining one or another activity as publicly significant. In conclusion, the author indicates the necessity to introduce, to the Federal Law "On the Bases of Public Control in the Russian Federation", relevant amendments and additions. The author also makes a point that the public check as a form of public control is only at the stage of development in legislation and law enforcement practice, encountering tacit resistance of a number of state structures and officers, it being related to both imperfection of the new form of public control and lack of understanding of the role of the civil society institutes in the formation of legal state in Russia.

Key words: public control, public check, Legislation, people's check, society.

Общественная проверка как форма общественно-контроля получила свое закрепление в ст. 20 ФЗ от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», согласно которой под **общественной проверкой** понимается совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся:

— общественно значимой деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

— деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Интересно отметить, что, в отличие от общественного мониторинга, общественная проверка может проводиться в отношении не любой деятельности органов государственной власти, а только общественно значимой. В свою очередь, законодатель не дает пояснений, что понимается под общественно значимой деятельностью и какие критерии позволяют отнести ту или иную деятельность к общественно значимой, что, безусловно, свидетельствует о необходимости внесения в Федеральный закон «Об основах

общественного контроля в РФ» соответствующих изменений и дополнений.

В соответствии с ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» общественные проверки проводятся в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами. В данном случае законодатель без какой-либо конкретики предлагает правоприменителю обратиться к иным федеральным законам, предусматривающим допустимые случаи проведения общественной проверки.

Наиболее регламентированной представляется реализация данной формы общественными наблюдательными комиссиями. Так, согласно ст. 15 ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», общественные наблюдательные комиссии посещают места принудительного содержания. Общественные проверки осуществляются в соответствии с Положением о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий, утвержденным приказом Федеральной службы исполнения наказаний от 28 ноября 2008 г. № 652¹. Посещение членами общественных наблю-

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 4. 26 янв.

дательных комиссий ведомственных мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов, регламентировано Правилами посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов, утвержденными приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 16 февраля 2009 г. № 55², а также Порядком посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденным приказом министра обороны Российской Федерации от 20 января 2009 г. № 17³.

В качестве другого примера можно привести положения Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ. Так, согласно ст. 370 ТК РФ профессиональные союзы в целях осуществления контроля за соблюдением работодателями и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выполнением ими условий коллективных договоров, соглашений вправе создавать правовые и технические инспекции труда профсоюзов. Профсоюзные инспекторы труда в установленном порядке имеют право беспрепятственно посещать любых работодателей (организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также работодателей физических лиц), у которых работают члены данного профессионального союза или профсоюзов, входящих в объединение, для проведения проверок соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о профессиональных союзах, выполнения условий коллективных договоров, соглашений.

Профсоюзные инспекторы труда имеют право:

- осуществлять контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- проводить независимую экспертизу условий труда и обеспечения безопасности работников;
- принимать участие в расследовании несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- получать информацию от руководителей и иных должностных лиц организаций, работодателей — индивидуальных предпринимателей о состоянии условий и охраны труда, а также обо всех несчастных случаях на производстве и профессиональных заболеваниях;
- защищать права и законные интересы членов профессионального союза по вопросам возмещения вреда, причиненного их здоровью на производстве (работе);
- предъявлять работодателям требования о приостановке работ в случаях непосредственной угрозы жизни и здоровью работников;

- направлять работодателям представления об устранении выявленных нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обязательные для рассмотрения;

- осуществлять проверку состояния условий и охраны труда, выполнения обязательств работодателей, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями;

- принимать участие в работе комиссий по испытаниям и приему в эксплуатацию средств производства в качестве независимых экспертов;

- принимать участие в рассмотрении трудовых споров, связанных с нарушением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, обязательств, предусмотренных коллективными договорами и соглашениями, а также с изменениями условий труда;

- принимать участие в разработке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, содержащих нормы трудового права;

- принимать участие в разработке проектов подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих государственные нормативные требования охраны труда, а также согласовывать их в порядке, установленном правительством Российской Федерации;

- обращаться в соответствующие органы с требованием о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, сокрытии фактов несчастных случаев на производстве.

Другим показательным примером выступают положения Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей». Так, в силу ст. 45 указанного закона фактически полномочиями по проведению общественных проверок наделены общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы).

Кроме того, следует отметить, что институт общественных инспекторов получил широкое распространение в сфере защиты окружающей среды. Правовые основы деятельности общественных экологических инспекторов нашли свое закрепление в ст. 68 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно которой общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством. Указанные положения нашли свое развитие в региональном законодательстве (см. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 17 марта 2014 г. № 6-РЗ «Об общественном экологическом контроле», Закон Воронежской области от 27 мая 2014 г. № 67-ОЗ «Об общественных экологических инспекторах», Закон Хабаровского края от 27 февраля 2013 г.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 15. 13 апр.

³ В данном виде документ опубликован не был.

№ 261 «Об общественных экологических инспекторах Хабаровского края»).

Особый интерес вызывает институт внештатных общественных инспекторов. Так, ряд нормативных правовых актов закрепляет правовую возможность привлечения к работе государственных органов внештатных общественных инспекторов. В качестве примера можно привести Положение об организации деятельности внештатных общественных инспекторов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, утвержденное приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 18 января 2011 г. № 14⁴, Положение о внештатных общественных инспекторах Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденное приказом МЧС РФ от 29 апреля 2005 г. № 367⁵.

Развивая рассуждение по поводу законодательства, регулирующего правовые основы общественного расследования, интересно отметить, что Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», устанавливающий правовой статус столь значимого субъекта общественного контроля, прямо не закрепляет право Общественной палаты РФ проводить общественные проверки, что представляется огромным упущением со стороны законодателя.

Необходимо отметить, что положения ст. 20 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» содержат также отсылочные нормы в части проведения общественных проверок в отдельных сферах государственного управления. На взгляд автора, в первую очередь это должно относиться к социальной сфере, а также к общественному контролю за реализацией крупных инфраструктурных проектов. Так, например, Общественная палата РФ решением совета от 7 августа 2014 г. создала рабочую группу по контролю за переходом через Керченский пролив, которая в случае необходимости может наделяться правами общественной инспекции на основании решения Общественной палаты РФ. Вместе с тем для реализации данных полномочий необходимы поправки в десятки федеральных законов, перечень которых должен быть тщательно проанализирован.

В соответствии с ч. 2 ст. 20 Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ» инициаторами общественной проверки могут быть:

- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
- Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка;
- Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей;
- уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации;

- Общественная палата Российской Федерации;
- общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (Советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации).

Важно отметить, что в данном случае законодатель вышел за рамки перечня субъектов общественного контроля, предоставив право инициировать общественную проверку лицам, не включенным законодателем в перечень субъектов общественного контроля, а именно Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации. Такое решение законодателя представляется вполне обоснованным, поскольку в силу своих полномочий указанные лица постоянно получают информацию о нарушениях тех или иных прав граждан. Наделение указанных лиц правом инициирования общественной проверки предоставляет им дополнительные правовые возможности в защите прав и свобод граждан, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Порядок организации и проведения общественной проверки устанавливается ее организатором в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в РФ» и другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемого органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определении результатов.

Срок проведения общественной проверки не должен превышать тридцать дней.

Хочется отметить, что, как и в случае с общественным мониторингом, на сегодняшний день отсутствуют единые правила проведения данной формы общественного контроля, в связи с чем законодатель также предоставил организаторам общественной проверки⁶ право самостоятельно устанавливать порядок ее организации и проведения.

В данном случае целесообразными представляются также разработка и утверждение единой методики проведения общественной проверки, которая единообразно применялась бы всеми субъектами общественного контроля. В качестве наиболее подходящих площадок для разработки и утверждения единых правил проведения общественной проверки представляются ассоциации и союзы субъектов общественного контроля. В свою очередь, организаторы

⁴ Документ опубликован не был.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 24. 13 июня.

⁶ Вероятно, законодатель использует термины «организатор общественной проверки» и «инициатор общественной проверки» в качестве синонимов.

общественной экспертизы, руководствуясь ч. 3 ст. 20 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», на основании единых правил проведения общественной проверки могли бы разрабатывать самостоятельные правила применительно к каждому конкретному случаю проведения общественной проверки.

В основу разработки единой методики осуществления общественной проверки мог бы лечь Регламент общественного антикоррупционного расследования, разработанный подкомиссией Общественной палаты РФ по проблемам противодействия коррупции в Российской Федерации, комиссией Общественной палаты РФ по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов, силовых структур и реформированию судебной-правовой системы. Резюмируя его положения, можно сказать, что целями общественного расследования являются обеспечение общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления; защита конституционных прав граждан; выявление фактов и причин, послуживших основанием для подготовки заключения о нарушении законодательства должностными лицами, и направление их в компетентные правоохранительные органы; а также информирование общественности о результатах расследования. Общественное расследование в соответствии с данным регламентом проводится специально созданной рабочей группой в составе не менее двух человек и осуществляется путем сбора и анализа необходимых документов, собеседований с гражданами и должностными лицами и т.д. Вместе с тем, как отмечается в данном регламенте, «общественное расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство и не ставит целью установление виновности конкретных лиц в совершении преступления».

При подготовке общественной проверки ее организатор вправе направить в проверяемые орган или организацию запрос о предоставлении необходимых для проведения общественной проверки документов и других материалов. Закрепление такого правомочия имеет существенное значение, поскольку предоставляет организатору общественной проверки право требовать от проверяемого органа предоставления соответствующих документов вплоть до обращения в судебные органы.

По результатам общественной проверки ее организатор подготавливает **итоговый документ (акт)**, который должен содержать, в частности:

- основания для проведения общественной проверки;
- перечень документов и других материалов, изученных в ходе общественной проверки;
- установленные и документально подтвержденные факты и обстоятельства нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций или запись об отсутствии таковых;
- выводы о результатах общественной проверки и предложения и рекомендации по устранению выявленных нарушений.

Введение законодателем ряда требований к содержанию итогового документа, подготовленного по итогам общественной проверки, имеет существенное значение, поскольку такие требования могут пресечь возможные случаи злоупотребления со стороны субъектов общественного контроля; в данном случае, безусловно, важно сохранить баланс интересов субъектов общественного контроля и проверяемых органов и организаций.

Анализ ч. 7 ст. 20 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» совместно с положениями его ч. 2 ст. 21 позволяет прийти к выводу, что в основу итогового документа (акта), подготавливаемого организатором общественной проверки, закладывается итоговый документ (заключение), подготавливаемый общественным инспектором. Такой процесс подготовки итогового документа общественной проверки представляется весьма сложным и противоречивым. Более того, не совсем понятно, кто же все-таки является основным субъектом общественной проверки — ее организатор (инициатор) или общественный инспектор.

Кроме того, важно отметить, что положения ст. 20 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» не позволяют в полной мере выявить юридический статус итогового документа (акта) и определить его правовые последствия, что, безусловно, может сделать невозможным его обжалование в судебном порядке.

В контексте исследования общественной проверки важно обратить внимание на правовой статус общественного инспектора, получивший свое закрепление в ст. 21 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ».

В первую очередь важно отметить, что под общественным инспектором понимается гражданин, привлеченный на общественных началах для проведения общественной проверки. В целях осуществления общественной проверки общественный инспектор наделяется достаточно широким объемом прав: запрашивать и получать необходимую информацию; составлять и подписывать итоговый документ. Особую ценность при проведении групповых общественных проверок представляет право общественного инспектора письменно фиксировать свое особое мнение в итоговом документе, что обеспечивает его независимость от мнения организатора проверки и других общественных инспекторов. Как уже указывалось выше, правовой статус общественных инспекторов, занятых в различных сферах жизнедеятельности, устанавливается соответствующим законодательством.

Интересно отметить, что наравне с термином «общественная проверка» на практике нередко встречается такой термин, как «общественное расследование». Более того, в первоначальном варианте ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ» именно термин «общественное расследование» был предложен в качестве самостоятельной формы общественного контроля. Тем не менее в процессе обсуждения законопроекта данный термин по предложению представителей государственных органов был заменен на термин «общественная проверка». На региональном уровне также предпринимались попытки самостоятельно урегулировать данный вопрос. В частности,

общественное расследование в качестве самостоятельной формы общественного контроля было предусмотрено в ст. 5 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. 1305-З № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»⁷, принятого еще до принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в РФ». На сегодняшний день в результате внесения в указанный закон изменений, направленных на приведение этого закона в соответствие с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в РФ», данная форма общественного контроля была упразднена.

С одной стороны, использование термина «общественная проверка» представляется достаточно логичным, поскольку по сути общественное расследование является самостоятельной разновидностью общественной проверки и использование термина «общественная проверка» позволяет расширить сферу применения исследуемой формы общественного контроля. С другой стороны, общественное расследование зарекомендовало себя в качестве одной из самых эффективных форм осуществления общественного контроля. В этой связи следует отметить, что проведение общественных расследований по факту нарушения прав граждан является одной из основных форм работы Общественной палаты РФ, несмотря на отсутствие соответствующего правового регулирования. Именно в связи с отсутствием законодательных норм, закрепляющих понятие «общественное расследование» и устанавливающих порядок его проведения, Общественная палата РФ неоднократно указывала на необходимость законодательного закрепления общественного расследования по аналогии с журналистскими и, частично, парламентскими расследованиями. Так, еще в июле 2007 года Общественная палата РФ совместно с Минэкономразвития России обсуждала возможность внесения изменений в ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», в том числе по поводу наделяния палаты полномочиями по общественному расследованию, которые предоставляли бы ее членам право посещать органы государственной власти и местного самоуправления, создавать временные следственные комиссии, в состав которых входили бы и представители общественных объединений. В этой связи развернулась острая

⁷ Якутские ведомости. 2014. № 30. 24 мая.

дискуссия между руководителями общественных организаций и членами палаты, в которой первые настаивали на предоставлении таких полномочий всем общественным объединениям и повышении ответственности чиновников за непредоставление информации по запросу общественных организаций. К сожалению, данные поправки не прошли еще и потому, что, как выразился представитель министерства А. Шаронов: «Общественное расследование не должно превратиться в инструмент блокирования отправления властных функций».

Своеобразной разновидностью общественной проверки, по мнению автора, являются журналистские расследования, которые совмещают в себе две составляющие: собственно общественно-контрольную деятельность и деятельность по опубликованию (обнародованию) результатов общественной проверки. В целом такие расследования преследуют цель довести до внимания общества и органов государственной власти информацию о нарушении прав и свобод человека, о негативных социальных, экономических, политических, культурных, экологических и иных событиях, имеющих большое общественное и государственное значение.

Интересно привести опыт проведения журналистских расследований в США. Так, в начале XX века журналистские расследования переросли в мощное движение, которое получило название макрейкеры — «разгребатели грязи». Журналистское сообщество, осуществлявшее свой контроль, при этом не объединялось в какую-нибудь организацию. Показав свою высокую результативность, журналистские расследования переросли затем в обычную практику СМИ⁸.

Обобщая вышесказанное, необходимо особо отметить, что общественная проверка как форма общественного контроля только получает свое развитие в законодательстве и правоприменительной практике, встречая негласное сопротивление ряда государственных структур и должностных лиц, что связано как с несовершенством новой формы общественного контроля, так и с непониманием роли институтов гражданского общества в становлении правового государства в России.

⁸ Аринин А.Н. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России // Политическое обозрение. 2010. № 2.

Литература

1. Аринин А.Н. Мировой опыт общественного контроля над деятельностью власти: уроки для России / А.Н. Аринин // Политическое обозрение. 2010. № 2.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

*Козлова Наталья Васильевна,
старший преподаватель,
Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет
koznv@mail.ru*

В статье анализируются основные положения нормативных правовых актов в Российской Федерации, регламентирующие организацию общественных обсуждений. Рассматриваются правовые формы участия граждан в общественном обсуждении и характерные для существующей практики противоречия.

Ключевые слова: общественный контроль, общественное обсуждение, формы демократии, нормативные правовые акты.

Legal Aspects of Organization of Public Discussions of Regulatory Legal Acts Drafts

*Kozlova Natalya V.,
Senior Lecturer
Novosibirsk National Research State University*

The article analyzes the main provisions of normative legal acts in the Russian Federation, regulating the organization of public discussions. Discusses the legal forms of participation of citizens in the public discussion, and are typical for current practice controversies.

Key words: social control, public discussion, forms of democracy, normative legal acts.

Предпосылки для формирования правовой основы регламентации общественных обсуждений проектов нормативно-правовых актов изначально заложены в Конституции РФ 1993 года. В частности, в нормах, закрепляющих характеристику России как демократического и правового государства; правомочие народа осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; признание идеологического и политического многообразия; обязанность органов публичной власти обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы; свободу мысли и слова; добровольность выражения своих мнений и убеждений; право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей¹.

Впоследствии развитие и формирование института общественного обсуждения происходит через нормативно-правовые акты как федерального, так и регионального уровня. Так, в тексте Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ, утвержденного постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД, указывается возможность проведения всенародного

обсуждения по проектам федеральных законов. В соответствии с п. 6 ст. 119 Регламента Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении².

В целом при анализе федерального законодательства можно увидеть, что в настоящее время нет специального нормативно-правового акта, комплексно регулирующего институт народного обсуждения. Однако заметно стремление государственных органов дать возможность гражданам высказать мнение по различным вопросам общественной жизни, которые напрямую будут влиять на их жизнь. И в первую очередь к ним относятся вопросы, затрагивающие самые широкие массы населения. Постоянно предпринимаются попытки сделать законодательный процесс более понятным и открытым.

Посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет стало возможным удобно, быстро, а главное, повсеместно распространять любую необходимую информацию. Поэтому она стала активно использоваться в качестве площадки для проведения различных мероприятий, в том числе проведения общественных обсуждений проектов нормативно-правовых актов.

Применение данного института в общероссийском масштабе в современной России было возобновлено в 2010 году Д.А. Медведевым, когда был разработан

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 25 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

специальный интернет-ресурс <http://zakonoproekt2010.ru/>³ для общественного обсуждения проектов законов «О полиции» и «Об образовании». Сегодня количество интернет-порталов значительно увеличилось и охватывает различные уровни власти:

- ◆ *Вече* — система обсуждения проектов федеральных законов⁴. Всего за 2013–2015 годы прошло обсуждение 12 законопроектов, касающихся различных сфер (образования, жилищной, административной, культурной и др.), по 10 из которых было завершено обсуждение в 2015 году;

- ◆ федеральный портал проектов нормативных правовых актов⁵;

- ◆ региональным уровнем обсуждения общественных инициатив в электронной форме являются проект «Российская общественная инициатива», порталы «Электронная демократия» в субъектах РФ⁶.

Данный перечень не является полным и окончательным, так как происходит постоянное развитие механизма реализации общественных инициатив с учетом имеющих положительные и отрицательные тенденции⁷.

Первая серьезная попытка законодательно закрепить правила проведения общественных обсуждений была сделана президентом РФ Д.А. Медведевым, который издал Указ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов». В тексте данного указа говорится, что проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению президента Российской Федерации могут быть вынесены на общественное обсуждение⁸. Органы государственной власти размещают указанные проекты законов в сети Интернет на их официальных или специально созданных сайтах. Сроки и сам порядок представлений гражданами замечаний и предложений указом не регулируются, говорится лишь о том, что по истечении 90 дней со дня завершения обсуждения законопроекта необходимо представлять президенту доклад о результатах его обсуждения.

³ Общественное обсуждение законопроектов [Электронный ресурс]. URL: <http://zakonoproekt2010.ru>.

⁴ Вече — система общественного обсуждения законопроектов [Электронный ресурс]. URL: <http://veche.duma.gov.ru>.

⁵ Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru>.

⁶ См.: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (ред. от 23 июня 2014 г.) [www.pravo.gov.ru].

⁷ См.: Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 21.

⁸ Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Российская газета. 2011. № 29.

Недостатком данного правового акта является то, что область общественных обсуждений ограничена областью социально-экономического развития и не охватывает иные сферы, где необходимо реализовать формы непосредственной демократии.

В свою очередь, в рамках реализации данного указа правительство Российской Федерации и федеральные министерства приняли ряд подзаконных актов, регулирующих вопросы общественных обсуждений:

- ◆ постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»⁹;

- ◆ постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»¹⁰;

- ◆ приказ Минэкономразвития России от 30 октября 2015 г. № 795 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей»¹¹;

- ◆ приказ Минтруда России от 30 сентября 2014 г. № 671н «Об утверждении методических рекомендаций по организации профессионально-общественного обсуждения и экспертиз проектов профессиональных стандартов»¹².

⁹ Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (ред. от 25 июля 2015 г.) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения) // Российская газета. 2012. № 200. 31 авг.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 (ред. от 15 июня 2013 г.) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 10.09.2012. № 37. Ст. 4997.

¹¹ Приказ Минэкономразвития России от 30 октября 2015 г. № 795 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей» (зарегистрировано в Минюсте России 9 декабря 2015 г. № 40029) // Российская газета. 2015. № 285. 17 дек.

¹² Приказ Минтруда России от 30 сентября 2014 г. № 671н «Об утверждении методических рекомендаций по организации профессионально-общественного обсуждения и

Президент РФ В.В. Путин в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года отметил, что современной России необходима широкая общественная дискуссия, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение. «Считаю, что все законопроекты, ключевые государственные решения, стратегические планы должны проходить гражданское, так называемое нулевое чтение с участием НКО, других институтов гражданского общества»¹³.

То, что работа постоянно продолжается, можно увидеть из проектов нормативных правовых актов. Так, в частности, проект Федерального закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации» содержит статью 24 «Общественное обсуждение проекта нормативного правового акта», которая определяет необходимость размещения на специализированных официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет нормативных правовых актов для общественного обсуждения¹⁴. Таким образом, механизм реализации данного института корректируется в зависимости от имеющейся практики, чтобы обеспечить эффективность и результативность проведения общественного обсуждения.

В Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹⁵ (ст. 24) определено, что под общественным обсуждением понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим

экспертизы проектов профессиональных стандартов» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2015. № 3.

¹³ [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825>.

¹⁴ См.: Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26 декабря 2014 г.) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте: <http://regulation.gov.ru> по состоянию на 26 декабря 2014 г.

¹⁵ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 163. 23 июля.

Литература

1. Дзидзоев Р.М., Тамаев А.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 66–70.
2. Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 21–24.
3. Козлова Н.В. Общественное обсуждение проектов нормативно-правовых актов: законодательная база и проблемы правового регулирования // Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и зарубежный опыт: Труды IV Международной научно-практической конференции / под ред. Г.Б. Гридневой, А.Б. Дидикина. Новосибирск: Омега Принт, 2015. С. 162–167.

решением. Также данным нормативным правовым актом определен общий порядок проведения общественного обсуждения.

В целом можно сказать, что возможность граждан напрямую выражать свое мнение и доносить его до государственных властных органов посредством общественной инициативы и общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов — это возможность открытого диалога между ними. Данные институты помогают законодательным органам вовлекать широкую общественность в процессы обсуждения и выработки более верных и необходимых решений, способных отразить мнения различных групп населения.

Разработка законодательства и практическое применение общественных обсуждений и общественной инициативы способствуют созданию новых для России механизмов эффективного взаимодействия государственных органов, гражданского общества и экспертов в различных областях.

Изучая историю существования института общественного обсуждения и его современное выражение в правовых нормах, можно сказать, что, хотя данный институт знаком нашей стране на протяжении очень долгого времени и в некоторые периоды весьма активно применялся, в современных реалиях, отчасти за счет возникновения и развития новых технологий, новых возможностей, он не получил полноценного правового закрепления, а степень участия граждан в обсуждениях является достаточно низкой. Слабую результативность общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов можно объяснить и большим объемом принимаемых нормативных правовых актов, в значительной части имеющих технический характер и требующих специальных знаний.

Подводя итоги, можно заметить, что первые шаги в развитии законодательства о правовом регулировании процесса проведения общественных обсуждений являются верным направлением в сфере применения институтов непосредственной демократии в России. Сохраняется необходимость создания нормативной правовой базы, способной вместить в себя все необходимые элементы регулирования. И конечно же, доработки требует система интернет-площадок. Они должны стать постоянными, удобными и понятными для пользователей, что позволит реализовать принцип вовлечения граждан в текущую работу институтов власти¹⁶.

¹⁶ Козлова Н.В. Общественное обсуждение проектов нормативно-правовых актов: законодательная база и проблемы правового регулирования // Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и зарубежный опыт: Труды IV Международной научно-практической конференции / под ред. Г.Б. Гридневой, А.Б. Дидикина. Новосибирск: Омега Принт, 2015. С. 166.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММ ПОДДЕРЖКИ НКО: ВОПРОСЫ ПРИМЕНИМОСТИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА*

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

*Кошелева Наталья Александровна,
партнер, ООО «Компания «Процесс Консалтинг»
natalia@processconsulting.ru*

*Кузьмин Алексей Иосифович,
генеральный директор ООО «Компания «Процесс Консалтинг»,
член правления Ассоциации специалистов по оценке программ и политик
alexey@processconsulting.ru*

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

В статье анализируется зарубежный опыт в области оценки программ с точки зрения его применимости для разработки методик оценки эффективности программ поддержки НКО в нашей стране. В результате сделан вывод о том, что с учетом универсальности нормативных документов в сфере оценки программ за рубежом представляется возможной гармонизация подходов, разрабатываемых для оценки программ поддержки НКО в нашей стране, с политиками, стандартами, принципами и критериями оценки программ, разрабатываемыми в государственных структурах ведущих стран мира и международных организациях, обладающих серьезным опытом в области оценки. Показана целесообразность проведения оценки эффективности государственных и муниципальных программ поддержки НКО в нашей стране на разных стадиях жизненного цикла программ такого рода.

Ключевые слова: оценка программ, государственная программа, некоммерческие организации, НКО.

Appraisal of Efficiency of Non-Commercial Organizations Support Programs: Issues of Foreign Experience Applicability

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

*Kosheleva Natalya A.,
Partner, “Kompaniya “Protsess Konsalting” (“Company “Process Consulting”) LLC*

*Kuzmin Aleksey I.,
General Director of “Kompaniya “Protsess Konsalting”
 (“Company “Process Consulting”) LLC Member of the Management Board
of the Association of Specialists in Programs and Policies Appraisal*

*Gromova Mariya N.,
Deputy Head of the Department of Non-Commercial
Economics Sector Development of the Department of Social Development and Innovations
of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation*

The paper examines international experience in the area of program evaluation from the perspective of its relevance to the development of evaluation methodologies to gauge the effectiveness of NGO support programs in Russia. We find that given a universal

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

nature of international program evaluation regulatory acts, it is possible to harmonize the approaches to program evaluation evolving in this country with the relevant policies, standards, principles and criteria for program evaluation designed by government agencies in the leading countries of the world as well as by international agencies with a solid evaluation background. The research points out the expediency of gauging the effectiveness of Russian federal and municipal NGO support programs at various stages of their life cycle.

Key words: Program evaluation, federal program, noncommercial organizations, NGOs.

Вопросы государственной поддержки НКО в России с каждым годом вызывают все больший интерес в различных кругах. Этому способствует как курс на усиление роли негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг¹, так и увеличение финансовой поддержки таких организаций на разных уровнях власти².

Важность государственной поддержки для НКО также подтверждается и результатами всероссийского опроса руководителей НКО, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках мониторинга состояния гражданского общества при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ (2015 г., n = 850). В ходе опроса руководителям НКО был задан вопрос: «Какие формы взаимодействия с органами власти лучше всего помогают таким НКО, как Ваша, в решении стоящих перед ними задач?» Выяснилось, что получение грантов (субсидий) от органов власти и имущественной поддержки относят к таким формам 36% и 26% респондентов соответственно. Среди руководителей организаций, безусловно считающих свои НКО социально ориентированными, доли придерживающихся такого мнения составляют 44% и 30% соответственно.

Однако оценка эффективности государственных программ поддержки НКО в нашей стране до сих пор не проводится. Идет разработка методик для такого рода оценки³. В этой связи важно проанализировать имеющийся зарубежный опыт и выявить, в какой мере он применим для решения поставленной задачи в нашей стране.

Так, за рубежом оценка социальных программ (включая программы поддержки некоммерческих организаций) активно развивается уже несколько десятилетий и превратилась в отдельную научную дисциплину. В международной практике используется четыре вида нормативных документов, регламентирующих проведение оценки программ поддержки некоммерческих организаций: (1) политики в сфере оценки программ,

(2) стандарты оценки программ, (3) принципы оценки программ и (4) критерии оценки программ.

За рубежом все нормативные документы в сфере оценки программ носят универсальный характер и относятся к любым программам, включая программы поддержки некоммерческих организаций. Нормативных документов, отдельно регламентирующих осуществление оценки эффективности программ поддержки некоммерческих организаций, не существует. По этой причине порядок планирования и осуществления оценки программ поддержки некоммерческих организаций регламентируется нормативными документами, относящимися к оценке программ в целом.

Нормативные документы, как правило, включают принципиальные требования к методологии проведения оценки, к числу которых могут относиться:

- изначальная ориентация на практическое использование результатов оценки;
- прагматический подход к выбору методов оценки с учетом вопросов задания и существующих ограничений;
- ориентация на использование смешанных методов исследований и отсутствие какого-то одного метода, которому отдается предпочтение априори;
- общие характеристики программ, которые следует принимать во внимание при проведении их оценки.

В практике государственных структур наиболее распространенным видом нормативного документа является политика в сфере оценки программ.

Политики государственных структур и международных организаций в сфере оценки программ

Политики определяют порядок планирования и осуществления оценки программ, которые реализуются той или иной структурой. Политика формально закрепляет функцию оценки в организации.

Политика в сфере оценки программ Государственного департамента США⁴ указывает на два вида оценки: оценку выполнения программ, проектов или деятельности и оценку влияния программ, проектов или деятельности. Эта политика также включает положение о том, что при планировании оценки необходимо иметь в виду широкий спектр возможных подходов к ее дизайну и не менее широкий спектр методов сбора эмпирических данных в ходе оценки.

Политика в сфере оценки Агентства США по международному развитию (USAID)⁵ предписывает ис-

¹ Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению, на 2016–2020 годы, утвержденный заместителем председателя правительства Российской Федерации от 23 мая 2016 г. № 3468п-П44.

² Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 1. С. 39–44.

³ Разработка методики оценки эффективности государственных и муниципальных программ поддержки НКО: Отчет о научно-исследовательской работе / под рук. Л.И. Яковсона, И.В. Мерсияновой; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М., 2014.

⁴ Department of State Program Evaluation Policy / Bureau of Resource Management. February 23, 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/evaluation/2012/184556.htm#H> (дата обращения: 08.06.2016).

⁵ USAID Evaluation Policy / United States Agency for International Development. Washington, 2011 [Электрон-

пользовать при проведении оценок «лучшие методы», которые позволяют получить высококачественные и наиболее надежные эмпирические данные, имеющие непосредственное отношение к вопросам задания на проведение оценки. При этом рекомендуется учитывать практические аспекты проведения оценки, такие как время и бюджет. Здесь прямо указывается на то, что ни один метод проведения оценки не имеет априори преимущества над другими и что выбор методов для каждой конкретной оценки должен определяться эмпирической основательностью и соображениями практической осуществимости плана проведения оценки в заданных условиях.

В правительстве ЮАР имеется отдельное структурное подразделение, занимающееся вопросами оценки. В разработанной этим подразделением политике⁶ говорится, что методология оценки должна быть в первую очередь ориентирована на достижение цели оценки. Выбор из широкого спектра методов и инструментов, имеющихся в распоряжении специалистов по оценке, должен производиться с учетом особенностей объекта оценки и вопросов задания на проведение оценки. При этом оценка должна носить системный характер и быть тщательно структурированной. А выбор источников и методов сбора данных должен быть хорошо аргументирован.

Многие международные организации в числе прочих осуществляют программы, ориентированные на некоммерческие организации. Однако у данных организаций нет отдельных политик, ориентированных исключительно на оценку программ поддержки некоммерческих организаций. Оценка эффективности таких программ осуществляется в соответствии с общими политиками оценки программ. В приведенных ниже примерах особое внимание уделяется тому, как политики международных организаций в сфере оценки программ определяют общие подходы к выбору методов оценки.

В системе Организации Объединенных Наций существует единый центр, определяющий методологию проведения оценки, — Группа оценки ООН. Эта группа, в частности, разработала рекомендации по формированию политик для оценки программ, реализуемых агентствами ООН⁷. Соответственно, политики всех структур ООН разработаны с учетом этих рекомендаций. Например, политики в сфере оценки, принятые Международной организацией труда⁸, Фондом «Женщины ООН»⁹, Всемирной организацией

здравоохранения¹⁰, Международным фондом сельскохозяйственного развития¹¹ и Институтом тренинга и исследований ООН¹², включают сходные требования к методологии: дизайн оценки, методы, подходы и техники проведения оценки должны выбираться с учетом вопросов задания на проведение оценки, масштаба оценки, критериев оценки, требований к человеческим и финансовым ресурсам и их доступности, а также с учетом лучших практик и руководящих принципов проведения оценки.

Центром разработки методологии оценки в Группе Всемирного банка является Независимая группа оценки. Общий подход к оценке включает сравнение фактически достигнутых результатов с целями программ, результатами аналогичных программ, стандартами и ожиданиями. Оценка также может ориентироваться на выяснение того, что могло бы произойти, если бы та или иная программа не была реализована¹³. Независимая группа оценки указывает на то, что предлагаемые ею подходы гармонизированы с международно признанными нормами и принципами, разработанными Комитетом по содействию в развитии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Группой по сотрудничеству в оценке развития и Группой оценки ООН.

В системе ООН помимо политик разработаны и приняты Стандарты оценки, под действие которых подпадает и оценка эффективности программ поддержки некоммерческих организаций.

Международные Стандарты оценки программ

Стандарты оценки ООН¹⁴ включают четыре раздела: (1) институциональные рамки и управление функцией оценки, (2) компетенция и этика, (3) проведение оценок, (4) отчеты об оценке. В каждом из разделов имеется информация, касающаяся методологии оценки. Методы проведения оценки непосредственно освещаются в разделе «Проведение оценок». Данные стандарты требуют, чтобы методология оценки соответствовала объекту оценки, с тем чтобы собираемая информация была значимой, достоверной и достаточной для решения задач оценки и чтобы проведенный анализ был полным, справедливым и беспристрастным. В стандартах указывается, что выбор методов оценки зависит от характера информации, которую нужно получить в результате оценки, и анализируемых данных. Данные, на которых базируются выводы оценки, должны поступать из самых разных источников, что позволит обеспечить их точность, значимость

ный ресурс]. URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/USAIDEvaluationPolicy.pdf> (дата обращения: 08.06.2016).

⁶ National Evaluation Policy Framework / Performance Monitoring and Evaluation Department, the Presidency Republic of South Africa [Электронный ресурс]. URL: <http://www.thepresidency.gov.za/MediaLib/Downloads/Home/Ministries/DPME%20Strategic%20Plan%202011-2016.pdf> (дата обращения: 08.06.2016).

⁷ Guidance to Programmes for Developing an Evaluation Policy / United Nations Evaluation Group. UNDP, 2007.

⁸ ILO policy guidelines for results-based evaluation: principles, rationale, planning and managing for evaluations / International Labour Office Evaluation Unit. Geneva, 2013.

⁹ UNIFEM Evaluation Policy / United Nations Development Fund for Women, 2010.

¹⁰ Evaluation policy / World Health Organization, 2012.

¹¹ IFAD Evaluation Policy / International Fund for Agricultural Development. Rome, 2011.

¹² Monitoring and Evaluation Policy Framework / United Nations Institute for Training and Research, 2012.

¹³ Improving Development Results Through Excellence in Evaluation. WorldBank, 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://ieq.worldbankgroup.org/about-us> (дата обращения: 08.06.2016).

¹⁴ Standards for Evaluation in the UN System / United Nations Evaluation Group. New York, 2005 [Электронный ресурс]. URL: https://esa.un.org/techcoop/fellowships/SFOMeeting/ParticipantArea/BackgroundDocuments/4_UNEGStandardsEvaluation.pdf (дата обращения: 08.06.2016).

Требования к оценке в стандартах США

Параметр, для которого определены требования	Требования
Источники информации	Источники информации, используемые при оценке программы, должны быть детально описаны, чтобы можно было оценить адекватность информации.
Валидность информации	Процедуры сбора информации должны отбираться или разрабатываться, а затем применяться таким образом, чтобы собранная информация была валидной для предполагаемого использования.
Достоверность информации	Процедуры сбора информации должны отбираться или разрабатываться, а затем применяться таким образом, чтобы гарантировать достоверность собранных данных для предполагаемого использования.
Систематичность информации	Необходимо систематически проверять собранную, обработанную и опубликованную информацию, а также исправлять любые недочеты.
Анализ количественной информации	Количественная информация при проведении оценки должна адекватно и систематически анализироваться, чтобы эффективно отвечать задачам оценки.
Анализ качественной информации	Качественная информация в оценивании должна адекватно и систематически анализироваться, чтобы эффективно отвечать задачам оценивания.

Источник: Составлено авторами на основе Стандарта оценки программ в США, изложенного в: *The program evaluation standards: a guide for evaluators and evaluation users / D.B. Yarbrough [et al.]. 3rd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2011.*

и достоверность, а также учесть интересы всех затронутых оценкой заинтересованных сторон оцениваемой программы или проекта. При описании методологии оценки необходимо указывать недостатки и ограничения всех выбранных методов.

Стандарты оценки ООН указывают, что оценка должна по возможности предусматривать анализ эффективности затрат, который призван ответить на следующие вопросы:

1. Как фактические затраты соотносятся с другими аналогичными показателями?
2. Каков самый дешевый или наиболее эффективный способ достижения ожидаемых результатов?
3. Как увеличение или уменьшение масштабов деятельности сказывается на уровне затрат?
4. Каковы расходы на воспроизводство оцениваемой программы (проекта) в других условиях?
5. Стоит ли продолжать оцениваемую программу (проект)?
6. Перевешивает ли экономическая выгода понесенные затраты?
7. Как расходы сказываются на устойчивости результатов?

Поскольку проведение анализа затрат не всегда практически возможно, в тех случаях, когда оценка не предусматривает анализа затрат, в разделе, посвященном описанию задач или методологии, должно указываться обоснование исключения такого анализа из задач оценки.

Стандарты оценки программ в США¹⁵ наряду со Стандартами ООН используются в качестве прототипа при формировании национальных стандартов оценки программ во многих странах. Это связано, в частности, с тем, что американские стандарты были первыми в мире официально принятыми стандартами в данной сфере деятельности. Они стали результатом многолетней работы большой группы ведущих специалистов в сфере оценки — исследователей и практиков. С момента первой публикации в

1981 году эти стандарты неоднократно дополнялись и корректировались.

Американские стандарты оценки программ включают:

- стандарты полезности;
- стандарты осуществимости;
- стандарты уместности;
- стандарты точности;
- стандарты отчетности.

В таблице 1 приведены примеры требований к ряду основных параметров оценки, устанавливаемые стандартами оценки в США.

Помимо стандартов оценки американцы первыми предложили свод руководящих принципов для специалистов по оценке¹⁶. В 1994 году Американской ассоциацией оценки был опубликован первый перечень принципов, который был пересмотрен и доработан спустя 10 лет, в 2004 году.

Принципы оценки программ

Принципы оценивания Американской ассоциации оценки представляют собой компактный документ, ориентированный в первую очередь на практиков. Все принципы разделены на пять групп. В первую группу входят принципы, которые предписывают проводить оценку как систематическое, основанное на фактах исследование. Во вторую группу включены принципы, которые связаны с компетентностью специалистов по оценке. В третью группу вошли принципы, призывающие к честности и порядочности при проведении оценки. В четвертой группе — принципы, предписывающие проводить оценку с уважением к людям, которые в ней участвуют. В пятую группу включены принципы, связанные с контекстом проведения оценки и предписывающие учет факторов, которые могут повлиять на общественное благосостояние.

Руководящие принципы Американской ассоциации оценки использовались многими другими

¹⁵ The program evaluation standards: a guide for evaluators and evaluation users / D.B. Yarbrough [et al.]. 3rd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2011.

¹⁶ American Evaluation Association. Guiding Principles for Evaluators. 2004 [Электронный ресурс]. URL: file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/GuidingPrinciplesPrintable.html (дата обращения: 08.06.2016).

Критерии оценки Комитета по содействию развитию ОЭСР

Критерий оценки	Описание критерия	Возможные вопросы оценки
Релевантность	Степень соответствия деятельности в рамках оказания помощи приоритетам и политикам целевой группы, получателей помощи и донора.	В какой степени цели программы актуальны? Насколько деятельность в рамках программы и ее непосредственные результаты соответствуют цели и задачам программы?
Эффективность	Мера степени достижения целей деятельности.	В какой мере были достигнуты цели / вероятно их достижение в результате программы? Каковы были основные факторы, повлиявшие на достижение целей?
Эффективность использования средств	Определяет, как соотносятся затраты на программы и полученные результаты.	Насколько эффективно использовались средства? Насколько эффективным было использование средств по сравнению с другими аналогичными программами?
Влияние	Позитивные и негативные изменения, ставшие прямым или опосредованным преднамеренным либо непреднамеренным результатом программы.	Что произошло в результате программы? Каковы реальные результаты программы для благополучателей? Каковы масштабы влияния программы?
Устойчивость	Сохранение результатов программы (проекта) после ее окончания.	В какой мере положительный эффект программы сохранился после ее завершения? Каковы основные факторы, повлиявшие на степень устойчивости результатов программы?

Источник: Составлено авторами на основе: DAC Criteria for Evaluating Development Assistance. OECD-DAC [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/50584880.pdf> (дата обращения: 08.06.2016).

профессиональными ассоциациями в качестве прототипа при разработке их собственных принципов.

Принципы оценки программ и проектов в сфере развития, предложенные Комитетом по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития¹⁷, являются основополагающими для большинства международных организаций и государственных агентств различных стран, работающих в сфере международного развития. Эти принципы касаются следующих аспектов оценки:

- цель оценки;
- беспристрастность и независимость;
- достоверность;
- полезность;
- участие доноров и реципиентов;
- сотрудничество между донорами;
- программирование оценок;
- дизайн и выполнение оценок;
- отчетность, распространение результатов и обратная связь.

Принципы, в частности, рекомендуют использовать методы, которые позволят получить нужную для ответа на вопросы оценки информацию. В большинстве случаев это означает сочетание количественных и качественных подходов. Как общее правило предлагается проведение оценки фактических результатов программ и их сравнение с заявленными ожидаемыми результатами.

Критерии оценки программ

Обзор нормативных документов, регламентирующих проведение оценки программ, был бы неполным без упоминания критериев оценки программ Комитета по содействию развитию Организации

экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹⁸. Эти критерии широко признаны и используются различными международными, государственными и негосударственными структурами для оценки программ.

Комитет по содействию развитию определил пять общих критериев оценки для социально ориентированных программ: релевантность, эффективность, эффективность использования средств, устойчивость и влияние.

В таблице 2 приведены описания каждого из этих критериев и примеры возможных вопросов оценки, относящиеся к каждому из критериев.

Приведенные выше критерии оценки и вопросы используются в том числе при проведении оценки программ поддержки некоммерческих организаций.

Виды оценки программ

При оценке эффективности программ поддержки некоммерческих организаций могут использоваться различные виды оценки. Классификация видов оценки может производиться по разным основаниям:

- в зависимости от стадии жизненного цикла программы, на которой проводится оценка;
- в зависимости от приоритетной ориентации (уникальной отличительной особенности) того или иного вида оценки;
- в зависимости от дизайна оценки и характера используемых методов исследований.

В рамках оценки одной программы возможно сочетание различных видов оценки. Знание особенностей различных видов оценки позволяет выбрать оптимальный подход к планированию и проведению конкретной оценки конкретной программы.

В таблице 3 представлены некоторые виды оценки, которые приобрели широкую известность в профессиональном сообществе, активно развиваются и

¹⁷ Principles for Evaluation of Development Assistance / Development Assistance Committee. Paris, 1991 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD%2891%29208&docLanguage=En> (дата обращения: 08.06.2016).

¹⁸ DAC Criteria for Evaluating Development Assistance. OECD-DAC [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/50584880.pdf> (дата обращения: 08.06.2016).

Таблица 3

Виды оценки в зависимости от их уникальных отличительных особенностей

Отличительная особенность	Вид оценки
Ориентация на выявление фактических результатов программы	Оценка, свободная от целей. В ходе такой оценки сознательно не принимаются во внимание продекларированные цели программы, а вся работа сосредотачивается на выявлении фактически достигнутых программой результатов ¹⁹ .
Ориентация на использование результатов	Оценка, ориентированная на практическое использование, проводится для заранее определенных пользователей с учетом того, как они планируют использовать результаты оценки ²⁰ .
Ориентация на сотрудничество с заинтересованными сторонами	Оценка с участием заинтересованных сторон или оценка в сотрудничестве с заинтересованными сторонами предполагают активное вовлечение широкого круга заинтересованных сторон на всех стадиях проведения оценки от постановки задачи до планирования действий по результатам оценки ²¹ .
Ориентация на «теорию» программы	Оценка, основанная на теории. В ходе оценки проверяется, насколько «теория» программы (объяснение того, как действия в рамках программы приведут к желаемому результату) реализована на практике. Сегодня часто говорят о «теории изменений» как концептуальной основе социальных программ ²² .
Ориентация на непрерывное совершенствование программы	Адаптивная (развивающая) оценка. Оценка встраивается в деятельность программы и проводится постоянно по ходу программы, для того чтобы обеспечить адаптацию программы к изменяющимся условиям, с учетом того, насколько эффективно работают те или иные компоненты программы ²³ .
Ориентация на вынесение оценочных суждений о различных аспектах программы	Оценка с использованием категориальных оценочных шкал. Перед началом такой оценки проводят групповые консультации с представителями заинтересованных сторон, в ходе которых вырабатывают качественные описания набора признаков (например, хорошего, удовлетворительного и неудовлетворительного результата программы) и формируют оценочные шкалы для вынесения суждений ²⁴ .

Источник: Составлено авторами на основе источников, указанных в ссылках 19–24.

¹⁹ Scriven M. Evaluation thesaurus. 4th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 1991.

²⁰ Patton M.Q. Utilization-focused evaluation. 4th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.

²¹ O'Sullivan R.G. Practicing evaluation: a collaborative approach. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

²² Chen H.T. Practical program evaluation: assessing and improving planning, implementation, and effectiveness. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

²³ Patton M.Q. Developmental evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use. New York: Guilford Press, 2010.

²⁴ Davidson E.J. Evaluation methodology basics: the nuts and bolts of sound evaluation. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

Таблица 4

Виды оценки, используемые на разных стадиях жизненного цикла программы

Стадия жизненного цикла программы	Вид оценки	Назначение и специфика
Перед началом реализации программы (ex-ante)	Оценка проекта программы	Проводится оценка проекта программы, его обоснованности, необходимости и актуальности. Оценивается целостность логики программы, реалистичность ее замысла и возможные риски, связанные с ее будущей реализацией.
На стадии реализации программы (on-going)	Мониторинг	Систематический сбор информации о процессе реализации программы, оценка соответствия реализующихся мероприятий заявленным мероприятиям в проекте программы.
	Промежуточная (формирующая) оценка	Проводится для того, чтобы выяснить достоинства и недостатки программы, скорректировать ход программы для повышения ее эффективности.
По завершении программы (ex-post)	Итоговая оценка	Проводится оценка того, в какой мере достигнута цель программы и ее целевые показатели; формулирование рекомендаций для усовершенствования следующих программ и проектов.

Источник: Составлено авторами на основе источников, указанных в ссылке 25.

применяются на практике, с кратким описанием особенностей каждого вида оценки и ссылкой на основную публикацию его автора. Каждый из перечисленных ниже видов оценки имеет хорошо проработанную теоретическую основу.

На практике возможно сочетание двух или более видов оценки, приведенных в таблице 3. Например, оценка вполне может быть ориентирована на

практическое использование и при этом включать активное сотрудничество с заинтересованными сторонами.

Согласно современным представлениям, оценка является неотъемлемой частью программы и может осуществляться *на разных стадиях жизненного цикла программы*, который включает изучение проблемной ситуации и формирование концепции программы,

дизайн программы, осуществление программы, завершение программы²⁵.

В таблице 4 для каждой стадии жизненного цикла программы представлены соответствующие виды оценки и даны краткие пояснения относительно специфики и назначения этих видов оценки.

Таким образом, выбор того или иного подхода в качестве приоритета при разработке методологии проведения оценки программы поддержки НКО, по нашему мнению, зависит от особенностей оцениваемой программы, стадии жизненного цикла программы, характера задания на проведение оценки и предполагаемого использования результатов оценки.

Государственные программы поддержки некоммерческих организаций осуществляются в России на федеральном и региональном уровнях, а также поддержка оказывается НКО органами власти на муниципальном уровне. Некоммерческие организации получают финансирование в рамках этих программ, как правило, на конкурсной основе, поэтому практически во все программы такого рода включена оценка проектных заявок специально созданными для этой цели общественными экспертными советами. Мониторинг выполнения проектов НКО в рамках программ осуществляется на основании отчетов некоммерческих организаций и в редких случаях — с привлечением внешних исполнителей. Оценка эффективности проектов, выполненных в рамках программ поддержки некоммерческих организаций, проводится в основном силами финансирующих организаций на основании отчетов этих организаций. В отдельных случаях для проведения такой оценки привлекаются внешние организации или специалисты. Оценка эффективности программ поддержки некоммерческих организаций на систематической основе не проводится. Такое положение дел связано не только со сложностью этой задачи и отсутствием апробированного инструментария, но и со спецификой самих программ. Чаще всего под программой в данном случае понимается финансирование социально ориентированных некоммерческих организаций, занимающихся деятельностью в рамках приоритетных направлений, определенных финансирующим органом. Такая программа не обязательно имеет цель и задачи, а потому вопрос оценки

ее эффективности, т.е. степени достижения цели, попросту не стоит.

Вместе с тем, согласно современным представлениям, оценка является неотъемлемой частью программы, по нашему мнению, целесообразно ее проведение на разных стадиях жизненного цикла программы²⁶. С учетом универсальности всех нормативных документов в сфере оценки программ за рубежом представляется возможной гармонизация подходов, разрабатываемых для оценки программ поддержки НКО в нашей стране, с политиками, стандартами, принципами и критериями оценки программ, разрабатываемыми в государственных структурах ведущих стран мира и международных организациях, обладающих серьезным опытом в области оценки.

Литература

1. Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности / М.Н. Громова, И.В. Мерсиянова // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2016. № 1. С. 39–44.
2. Разработка методики оценки эффективности государственных и муниципальных программ поддержки НКО [Текст]: отчет о НИР (итоговый) / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; рук. А.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова. М., 2014. № госрегистрации 114072270111.

References

1. Adolino J.R., Blake C.H. *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 2002.
2. Bardach E. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. NY: Seven Bridges Press, 2000.
3. Chen H.T. *Practical program evaluation: assessing and improving planning, implementation, and effectiveness*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.
4. Davidson E.J. *Evaluation methodology basics: the nuts and bolts of sound evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.
5. Leon P., Steelman T.A. *Making Public Policy Programs Effective and Relevant: the Role of Policy Sciences* / P. Leon, T.A. Steelman // *Journal of Policy Analysis and Management*. 2001. № 20.
6. O'Sullivan R.G. *Practicing evaluation: a collaborative approach*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.
7. Patton C.V., Sawicki D.S. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Engelwood Cliffs, N. J. f Prentice Hall, 1993.
8. Patton M.Q. *Developmental evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York: Guilford Press, 2010.
9. Patton M.Q. *Utilization-focused evaluation*. 4th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.
10. Scriven M. *Evaluation thesaurus*. 4th ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 1991.
11. *The program evaluation standards: a guide for evaluators and evaluation users* / D.B. Yarbrough [et al.]. 3rd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2011.

²⁵ Подробнее об этом см.: Patton C.V., Sawicki D.S. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Engelwood Cliffs, N.J. f Prentice Hall, 1993; Adolino J.R., Blake C.H. *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 2002; Bardach E. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. NY: Seven Bridges Press, 2000; de Leon P., Steelman T.A. *Making Public Policy Programs Effective and Relevant: the Role of Policy Sciences* // *Journal of Policy Analysis and Management*. 2001. № 20 [Электронный ресурс]. URL: <http://southasiainitiative.harvard.edu/website/wp-content/uploads/2012/08/Making-Public-Policy-Programs-effective-and-Relevant.pdf> (дата обращения: 08.06.2016).

²⁶ Более подробно об этом см.: Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Указ. соч. С. 39–44.

ВОЛОНТЕРЫ О ПРОБЛЕМАХ АДАПТАЦИИ БЕЖЕНЦЕВ С УКРАИНЫ В РОССИИ

*Стегний Василий Николаевич,
профессор кафедры социологии и политологии гуманитарного факультета
Пермского национального исследовательского политехнического университета,
доктор социологических наук, профессор
socio@pstu.ru*

*Антипов Константин Анатольевич,
доцент кафедры социологии и политологии гуманитарного факультета
Пермского национального исследовательского политехнического университета,
кандидат социологических наук, доцент
konstant77@mail.ru*

Статья написана по результатам социологического исследования, проведенного авторами в отношении волонтеров, занимающихся проблемами украинских беженцев. Авторы рассматривают проблемы взаимодействия беженцев и волонтеров, формы оказываемой помощи, оценки волонтерами своей деятельности. Уделяется внимание мотивам переориентации на проблемы беженцев, дается социальный портрет волонтеров. Отмечается, что данное направление волонтерства является новым для современной России.

Ключевые слова: волонтеры, украинские беженцы, оценки волонтерами проблем беженцев с Украины в России; содержание деятельности волонтеров, переселенцы.

Volunteers Speak about Problems of Adaptation of Ukrainian Refugees in Russia

*Stegniy Vasily N.,
Professor of the Department of Sociology and Political Science
of the Humanities Faculty of the Perm,
National Research Polytechnic University,
Doctor of Sociology, Professor*

*Antipov Konstantin A.,
Assistant Professor of the Department of Sociology
and Political Science of the Humanities Faculty of the Perm,
National Research Polytechnic University,
Candidate of Sociological Sciences, Assistant Professor*

This article is based on the results of sociological study conducted by the authors with respect to volunteers, dealing with Ukrainian refugees. The authors consider the problem of interaction between refugees and volunteers, forms of assistance, evaluation by volunteers their activities. Attention is paid to the reorientation of problems of refugees, gives social portrait of the volunteers. It is noted that the direction of volunteering is new in modern Russia.

Key words: volunteers, Ukrainian refugees, volunteers assess the problems of refugees from Ukraine to Russia; the content of activities volunteers immigrants.

В связи с событиями на Украине в 2014 году на территорию России хлынул большой поток беженцев, спасающихся как от военных действий, так и от экономических проблем. Поток этот был неоднороден, но в целом доминировали в нем семьи с детьми, граждане трудоспособного возраста. Поток был настолько сильным, что власти были вынуждены существенно либерализовать миграционное законодательство, вносить изменения в бюджетные расходы, создавать пункты временного размещения (ПВР). В средствах массовой информации снова стали активно использоваться уже подзабытые категории: беженец, вынужденный переселенец, временное убежище. Анализ ряда проблем адаптации беженцев с Украины в России частично проделан нами¹.

Как реакция на поток беженцев произошла активизация волонтерского движения в России. Острота

этих проблем привела к формированию социальной группы волонтеров, ориентированных на оказание информационной, материальной, жилищной помощи беженцам. Формирование данной группы прошло фактически стихийно, как и многих других волонтерских групп. Особенностью данной группы стала быстрота формирования, это подтверждают данные Общественной палаты России².

В данном случае, опираясь на ранее сделанный анализ, рассмотрим позицию волонтеров по проблемам беженцев с Украины в Россию. Тем более что волонтерам России с такой большой группой беженцев у себя в стране не приходилось сталкиваться, да еще и в такие сжатые сроки. С этой целью нами проведено социологическое эмпирическое исследование среди волонтеров ряда городов России, которые работали

¹ См.: Стегний В.Н., Антипов К.А. Проблемы адаптации беженцев из Украины в России // Власть. 2015. № 6. С. 138–145.

² Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. С. 9.

с гражданами Украины, вынужденными искать убежища на территории России в 2014–2015 годах³.

Вначале остановимся на том, что же из себя представляют волонтеры, помогавшие адаптироваться беженцам с Украины. Во-первых, подавляющее большинство — это женщины. Мужчин среди респондентов оказалось всего 12 человек. Это в принципе соответствует структуре волонтерства в России, где у него преимущественно «женское лицо». Средний возраст респондентов 35 лет, высшее образование имеют 78% из них. По семейному положению доминируют люди, имеющие семью и детей (54,8%). Дифференциация по уровню доходов существенная. Ведущими ценностями являются семья и дети (44,2%), здоровье (34,6%), любовь и уважение близких (27,4%), стремление помогать людям (16,3%), интересная работа (14,2%).

Волонтеров часто определяют как социальную группу общества, которая выполняет определенную систему социально значимых функций, которые по тем или иным причинам не берет на себя государство⁴. Вместе с тем волонтерство оценивается далеко неоднозначно, в общественном мнении нет только устойчиво положительной оценки труда волонтеров⁵. Волонтерство для многих граждан также не является и систематической деятельностью, а скорее ситуационной, когда какая-либо ситуация или история затрагивает духовные качества человека. Помощь беженцам — достаточно новый вид волонтерской деятельности, его фактически не существовало в нашей стране до недавнего времени. В чем же состояла волонтерская поддержка беженцев с юго-востока Украины?

Таблица 1

Виды помощи, оказанные волонтерами*

Вид помощи	% ответивших
Помощь одеждой, обувью	39,2
Морально поддерживали, давали советы	28,4
Помогали продуктами	27,5
Помогали деньгами	24,5
Помогали предметами гигиены	17,7
Собирали для них гуманитарную помощь	14,4
Помогали в поиске жилья	11,8
Содействовали в трудоустройстве	11,2
Приобретали для них медикаменты	9,2
Оказывали помощь в оформлении документов	7,4
Пускали жить на свою жилплощадь	5,6
Другое	2,2

* Поскольку каждый указал несколько источников, то сумма больше 100%.

³ Исследование проводилось в январе — феврале 2015 года. Опрошены 156 волонтеров в г. Перми, Москве, Санкт-Петербурге, Липецке, Зеленограде, Твери, Воронеже, Белгороде, Нижнем Новгороде, Краснодаре, Вологде, Ростове-на-Дону.

⁴ Царапина Т.П. Развитие волонтерства в молодежной среде / Т.П. Царапина. Пермь: Изд-во Перм. гос. техн. ун-та, 2011. С. 12.

⁵ Попова Е.Г., Певная М.В. Российские волонтеры в зеркале общественного мнения // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1. С. 1425.

Из таблицы 1 видно, что помощь носила разнообразный характер, но можно выделить четыре доминирующих направления: помощь одеждой, информационную поддержку, помощь продуктами и денежную поддержку. Информационная поддержка осуществлялась как лично, так и через создание специализированных групп помощи беженцам в социальных сетях, на сайтах. По оценкам Общественной палаты РФ в социальных сетях сформировано около 460 тематических групп по помощи украинцам, бежавшим на территорию России, — через них проходит сбор финансов и вещей, поиск работы и жилья преимущественно обычными гражданами⁶. По состоянию на декабрь 2015 года поддерживается функциональность около 80 из них.

Конечно, спектр видов помощи, выполняемых волонтерами, весьма разнообразен и очень сложен, обусловлен прежде всего проблемами беженцев, которые у каждой из их групп разные. Исходя из особенностей категорий беженцев, волонтеры предпочитают оказывать помощь прежде всего: 1) тем, кто в этом нуждается (25%); 2) одиноким матерям с детьми (20,8%); 3) многодетным семьям (19,2%); 4) семьям ополченцев (14,2%); 5) инвалидам (7,5%); 6) пенсионерам и лицам пенсионного возраста (7,5%); 7) молодым женщинам и мужчинам (3,3%). Остальные категории беженцев были отмечены лишь 1,7% респондентов в совокупности. Таким образом, видно, хотя волонтеры стараются оказать помощь всем, кто в ней нуждается, но в первую очередь в их поле деятельности попадают группы слабой социальной категории.

Для волонтеров один из наиболее значимых вопросов — это вопрос о том, чтобы помощь реально доходила до адресата, была необходимой и помогала решать возникающие проблемы. Это связано с тем, что там, где есть благотворительность, там есть и нечестные на руку люди, мошенники, прикрывающиеся вымышленным статусом и событиями. Поэтому практически все волонтерские сообщества имеют системы проверок лиц, претендующих на получение материальной помощи. Многие волонтеры принципиально не помогают деньгами, а только вещами, продуктами, лекарствами. Оказывать помощь беженцам волонтеры предпочитают следующими способами: 1) лично в руки (42,5%); 2) любая помощь в зависимости от ситуации (33,8%); 3) дистанционно, без личного контакта (12,5%); 4) перевод денежных средств на карту или счет (5%); 5) безадресно (передача вещей на склад) (3,8%). Как показывает практика, именно адресная помощь в большинстве случаев помогает решить конкретную проблему более эффективно, а также для волонтеров значимо видеть конкретный объект помощи.

За свою деятельность волонтеры не получают никакого вознаграждения, а раз деятельность не оплачивается материально, в этой связи интересно то, какая мотивация двигает ими, что побуждает помогать именно беженцам Украины. Их ответы на данный вопрос оказались следующими: 1) просто желание помочь людям, которым хуже, чем мне (42,3%);

⁶ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. С. 10.

2) информация в СМИ об обстрелах и гибели людей на юго-востоке Украины (25,6%); 3) наличие родственников на территории Украины (15,4%); 4) активное участие в других волонтерских программах (7,7%); 5) желание поднять самооценку в своих деловых качествах (2,6%); 6) «за компанию», так как помогать беженцам начали мои родственники, друзья (1,3%); затруднились ответить или указали другое мнение (5,2%). Ответы волонтеров показывают, что в основе их деятельности лежат моральные мотивы, их нравственная позиция, культура, образ жизни, ценности.

В этой связи интересно то, как к их волонтерской деятельности относится семья, родственники, коллеги по работе (учебе). Из таблицы 2 видно, что свыше половины родственников и коллег относятся к данной деятельности одобрительно. При этом часть респондентов указала, что коллеги не знают об их волонтерстве или они осознанно это скрывают (14,6%). Не секрет, что у части граждан благотворительность, волонтерство воспринимаются как форма чудачества, особенно в отношении тех людей, кто сам живет небогато. Но, как мы указывали в начале статьи, волонтеры достаточно четко дифференцированы по доходам.

Таблица 2

Отношение к помощи беженцам родственников и коллег по работе (учебе)

Отношение	Семья, родственники, %	Коллеги по работе (учебе), %
Одобрительно, если могут, то помогают	34,7	31,3
Одобрительно, но помощи не оказывают	22,4	25
Прохладно, считают, что это бессмысленная трата времени и денег	20,4	12,5
Отрицательно, отговаривают от помощи	4,1	6,3
Об этом никто не знает, стараюсь не афишировать	6,1	14,6
Затрудняюсь ответить	6,1	4,2
Другое	6,2	6,1

Несмотря на дифференцированное отношение к волонтерской деятельности в окружении микро- и макросреды, среди них каждый второй (50%) готов в дальнейшем помогать беженцам; каждый третий (33,3%) — скорее да, чем нет; и только 10,4% — скорее нет, чем да; 6,3% респондентов высказали другие мнения. Таким образом, потенциал волонтеров на период опроса сохранялся еще на достаточно высоком уровне.

Для углубления понимания мотивации волонтеров по отношению к помощи беженцам мы задали вопрос на оценку согласия с рядом суждений. Среди тех волонтеров, которые считают, что помощь беженцам необходима, доминировали (53,1%) такие суждения, что надо помогать только тем, кому реально тяжело, а не всем подряд; что помогать в беде является нашим долгом (28,1%). Небольшое количество волонтеров (6,3%) указали, что помогать должно только государство. Из этого ясно, что волонтеры не

придерживаются патерналистских установок, осознают свою роль в помощи беженцам.

Взаимодействуя с беженцами, оказывая им гуманитарную помощь, волонтеры сформировали представления об обоснованности оказания помощи, ведь их ресурсы ограничены, а потребности части беженцев высоки. Это связано и с тем, что у беженцев могли быть завышенные представления об уровне жизни в России или формах помощи, а также с тем, что сами беженцы на родине имели разный достаток. К числу обоснованных обращений со стороны беженцев за помощью волонтеры считают: поиск работы — 40,2%; поиск жилья — 37,3%; покупку лекарств, медпомощь — 30,0%; покупку продуктов питания — 26,4%; помощь с оформлением регистрации — 24,1%; оформление документов — 19,1%; покупку средств гигиены — 19,0%. Остальные нужды в силу их дороговизны или мнимой потребности не встретили большой поддержки среди волонтеров: покупка билетов на Родину или в другой регион РФ — 6,9%; покупка бытовой техники — 2,2%; покупка телефона, планшета, компьютера — 1,2%; покупка новой одежды — 1,1%. В открытом вопросе волонтеры отмечали, что считают часть запросов беженцев завышенными. Также отмечали то, что необходимо отслеживать использование помощи, так как некоторые стремятся получать ее из нескольких источников, не информируя об этом.

Как, по мнению волонтеров, оценивают их помощь сами беженцы? В этой связи волонтеры считают, что беженцы, которым они помогли, ценят это: что-то ценят, что-то нет — 51,4%; определенно да — 31,4%; определенно нет — 11,4%. Это достаточно высокий показатель их деятельности, если более 80% волонтеров придерживаются положительной оценки. По мнению волонтеров, существует группа беженцев (1/10), которая труд волонтеров не ценит, но это показатель скорее нравственной зрелости определенной группы.

Основные ожидания у беженцев формируются все же не по отношению к помощи волонтеров, а по отношению к помощи России как государства. Волонтеры, решая проблемы беженцев, видят их остроту и возможности решения со стороны государства. Прежде всего это налаживание системы оперативной информации между службами, занятыми решением вопросов беженцев, — 27,3%; более рационально распределять беженцев по стране — 24,9%; оказать помощь в получении работы — 21,9%; помогать с предоставлением мест для детей в детских садах, школах — 20,3%; предоставлять гражданство в ускоренном режиме — 19,2%; выделить определенный промежуток времени на обеспечение продуктами питания — 15,3%. Лишь немногие указали, что государство должно установить денежное временное пособие — 4,6%, отменить квоты и разрешить свободное определение места жительства и работы — 1,9%.

Указанные формы первоочередной помощи по значимости можно разделить на несколько групп с понижением приоритета:

первая группа — поиск работы; рациональное распределение беженцев по стране; помощь с устройством детей в школы и детсады; облегченное предоставление гражданства;

вторая группа — помощь продуктами питания, жильем;

третья группа — выплата на определенное время социального пособия; свободное определение места жительства и работы.

Эти предложения весьма реалистичны, хотя на их решение потребуются определенное время и достаточно большие материальные ресурсы, тем более что на решение проблемы беженцев с Украины правительство РФ выделило в 2014–2015 годах миллиарды рублей. Только за три летних месяца 2014 года власти РФ выделили 5 млрд рублей. Для сравнения: на реализацию принятой еще в 2007 году программы переселения соотечественников государство тратит ежегодно 2 млрд рублей⁷. В 2015 году на помощь беженцам только по государственным контрактам потрачено 2,5 млрд рублей⁸, а ведь помощь идет и по линии ведомств, свой вклад вносят и муниципалитеты.

Проблема с украинскими беженцами в стране появилась больше полутора лет назад, и в этой связи весьма интересно, как изменилось отношение граждан РФ к беженцам, по мнению волонтеров. Среди опрошенных волонтеров 27,8% считают, что мнение о них осталось неизменным; 50% считают, что мнение меняется в худшую сторону, а 22,2% затруднились с ответом. Волонтеры указали на причины ухудшения отношения к беженцам:

- граждане считают, что государство, тратя силы и средства на беженцев, забывают о проблемах самих россиян — 38,2%;
- из-за слишком требовательного и потребительского отношения самих беженцев к России и ее народу — 34,2%;
- наши люди всегда чем-то недовольны, хотя не имеют достоверной информации — 13,2%;
- средства массовой информации иногда представляют беженцев в невыгодном свете — 7,9%;
- затруднились ответить и предложили другие варианты — 6,5%.

В основе меняющегося отношения к беженцам лежат субъективные причины, которые можно постепенно решить. Отношение к беженцам с Украины с весны 2015 года стало существенно меняться в худшую сторону. По нашему мнению, это связано с падением жизненного уровня населения в России, усталостью граждан от украинской проблематики, снижением внимания СМИ к беженцам с положительной интерпретацией информации. Беженцы все чаще рассматриваются как обуза, пассивные потребители тех ресурсов, которых недостаточно собственным нуждающимся гражданам. Изменяется и отношение волонтеров к беженцам. Во-первых, это связано с тем, что большинство беженцев так или иначе решили свои проблемы

первичной адаптации в России: нашли работу, снимают жилье, оформили или оформляют один из правовых статусов. Часть беженцев по разным причинам покинула Россию, вернувшись на Донбасс. Во-вторых, проблемы беженцев не кажутся сегодня такими острыми, эмоционально окрашенными, как весной — летом 2014 года. В-третьих, произошло разочарование в отношении ценности оказываемой помощи. Волонтеры могут воспроизвести много историй, когда те люди, которым оказывали помощь, вели себя неблагодарно или скрывали значимую информацию. В итоге большинство из оставшихся волонтеров сконцентрировались сугубо на информационной помощи.

У части волонтеров сложилось негативное впечатление от общения с беженцами, и они отметили следующие причины:

- завышенные требования, необоснованные претензии — 20,2%;
- отсутствие вежливости и слов благодарности за помощь — 16,4%;
- нежелание устроиться на работу — 15,6%;
- хамство, выражение недовольства принимающей стороной — 11,3%;
- хитрость, сокрытие важной информации — 11,0%;
- нежелание беженцев оказывать помощь волонтерам в сортировке одежды, продуктов питания при наличии свободного времени и возможностей — 9,4%;
- затруднились с ответом — 10,3%;
- другие ответы дали 5,8%.

Как следует из ответов, в основном эти причины кроются в поведенческих аспектах отношения к волонтерам, властям, друг к другу. Например, в открытых вопросах волонтеры указывали, что большинство беженцев, даже «поднявшись на ноги», не спешат помогать соотечественникам, у беженцев с Украины фактически не складывается диаспора, в отличие от выходцев из Средней Азии и Закавказья. Последние образуют мощные диаспоры, существенно решая проблемы с нахождением регистрации, жилья, работы для своих сограждан.

В этой связи актуальным становится вопрос, что беженцы намерены делать дальше:

- после нормализации обстановки вернуться на прежнее место жительства — 42,9%;
- остаться в России с перспективой получения гражданства — 22,9%;
- остаться в России, но со статусом временного убежища — 14,3%;
- вернуться на Родину с целью решения имущественных и финансовых вопросов, а затем вернуться в Россию — 11,4%;
- затруднились ответить или дали другие ответы 8,5%.

По мнению волонтеров, половина беженцев ориентируется на то, чтобы остаться в России, а половина — вернуться на Родину после нормализации обстановки на юго-востоке, хотя вторая группа может увеличиться в перспективе из-за сложности правовой и экономической адаптации.

Что же беженцев в первую очередь удивило в России?

⁷ Козлов В. Как Россия справляется с потоком украинских беженцев? [Электронный ресурс]. URL: <http://inosmi.ru/russia/20140819/222473682.html>.

⁸ Жолобова М., Солопов М. Исследование РБК: сколько Россия тратит на украинских беженцев [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/special/society/22/06/2015/55575e79e9a79473a63e39b35>.

Таблица 3

Первичные впечатления беженцев о России*

Впечатления	% ответивших
Высокие цены на аренду и приобретение жилья	40,2
Низкая заработная плата	43,4
Климатические условия	46,5
Открытость и сопереживание местных жителей	27,5
Цены на продовольствие и одежду	7,7
Слабое развитие социальной инфраструктуры (школы, больницы, детские сады)	0,4
Безразличие местных жителей	1,8
Коррупция в административных структурах	4,5
Дорогие коммунальные услуги	14,4
Огромные пространства, отдаленность населенных пунктов друг от друга	7,0
Изобилие работы	6,7
Изобилие дорогих автомобилей	5,3
Отсутствие взяток, коррупции	0
Затрудняюсь ответить	7,2
Другое	2,8

* Поскольку каждый указал несколько источников, то сумма больше 100%.

Как следует из ответов волонтеров, беженцев с Украины удивила в РФ целая система проблем, с которыми они столкнулись. Хотя значимость этих проблем разная, как указано выше. Тем не менее это вопросы материальные; ЖКХ; общение с местными жителями; общение с чиновниками; развитость социальной инфраструктуры; само поведение беженцев; климатические условия и т.д. Конечно, решение указанных проблем — один из путей снятия напряженности по данным вопросам.

Анализируя проблемы беженцев с Украины, нами был задан вопрос волонтерам: как бы отнеслись к беженцам из России в других государствах, если бы такая ситуация возникла? Здесь получили только два ответа: а) 37,1% — нет, нам надеяться не на кого; б) 25,7% — да, но помощь была бы минимальной. Такая оценка этой виртуальной ситуации волонтерами достаточно

интересна, и это нужно иметь в виду. Граждане нашей страны в случае чрезвычайной ситуации в какой-либо стране вместе с государством в числе первых приходят на помощь, а сами не рассчитывают ни на кого, а только на себя.

Поскольку опрос волонтеров и беженцев с Украины в Россию проводился по однотипным методикам, то в большинстве случаев получили схожие позиции по проблемам беженцев с Украины, что является хорошим рекомендательным материалом для всех структур, занимающихся решением их проблем.

Опыт помощи беженцам с территории Украины сыграл положительную роль. Фактически впервые с периода Великой Отечественной войны была организована помощь, где активное участие приняли не только государственные и муниципальные структуры, но и сами граждане. Волонтеры в состоянии взять на себя ряд проблем, которые не в состоянии решить государство, ибо оно сковано нормативной деятельностью, бюджетом, административными процедурами. Развитие гражданского общества снизу, по нашему мнению, связано именно с развитием различных видов волонтерской деятельности.

Литература

1. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2014 год. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2014. 184 с.
2. Царапина Т.П. Развитие волонтерства в молодежной среде / Т.П. Царапина. Пермь: Изд-во Перм. гос. техн. ун-та, 2011. 171 с.
3. Попова Е.Г., Певная М.В. Российские волонтеры в зеркале общественного мнения // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1. С. 1425–1426.
4. Стегний В.Н., Антипов К.А. Проблемы адаптации беженцев из Украины в России // Власть. 2015. № 6. С. 138–145.
5. Жолобова М., Солопов М. Исследование РБК: сколько Россия тратит на украинских беженцев [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/special/society/22/06/2015/5575e79e9a79473a63e39b35>.
6. Козлов В. Как Россия справляется с потоком украинских беженцев? [Электронный ресурс]. URL: <http://inosmi.ru/russia/20140819/222473682.html>.

АЛГОРИТМ ПРАВОВЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ ГОСУДАРСТВА, ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ЛИЧНОСТИ В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ*

*Сигалов Константин Елизарович,
директор Центра правового регулирования
финансово-экономических отношений
Института проблем эффективного государства
и гражданского общества Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
профессор кафедры теории государства и права
Московского университета Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, доцент
sigalovconst@mail.ru*

Гражданское общество, личность и государство представляют собой три взаимно пересекающиеся сферы правового интереса. Эти отношения взаимообусловлены, исторически изменчивы и противоречивы, но понимание принципа их взаимодействия обуславливает постижение сложной архитектуры актуальных социальных отношений и возможностей поиска к разрешению современного кризиса.

Ключевые слова: публичное и частное, антитеза государству, кризис, гражданское общество, государство, личность, ответственность, бюрократия, сильная власть, теневое право, правовая культура.

Algorithm of Legal Contradictions of State, Civil Society, Personality in Crisis Situations

*Sigalov Konstantin E.,
Director of the Center for Legal Regulation
of Financial Economic Relations of the Institute of Problems of Efficient State
and Civil Society of the Financial University under the Government of the Russian Federation,
Professor of the Department of Theory of State and Law
of the Kikot Moscow University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation,
Doctor of Law, Assistant Professor*

Civil society, identity and the state represent three mutually overlapping areas of legal interest. These relations are interdependent, historically variable and contradictory, but understanding the principle of their interaction leads to the comprehension of the complex architectonics of the actual social relations and search capabilities to resolving contemporary crisis.

Key words: public and private, is the antithesis of the state, crisis, civil society, state, personality, responsibility, bureaucracy, strong power, shadow law, legal culture.

Право обладает разнонаправленными интенциями по определению. С одной стороны, право «настроенно» на то, чтобы «консервировать» отношения, делать их стабильными и предсказуемыми. С другой стороны, право, если оно действительно реально регулирует те отношения, которые складываются в обществе в настоящий момент, обязано подвергаться постоянной трансформации, изменению, модификации. Отсюда можно рассматривать право как живой, развивающийся организм, который в идеале должен стремиться к тому, чтобы удовлетворить интересы всех сторон: государства, гражданского общества и личности. Как это происходит на самом деле — один вопрос. «Хотя новые порядки и изменяют сознание людей, надлежит стараться, чтобы в своем изменении порядки сохраняли как можно больше от старого» (Никколо Макиавелли). Нужно ли во всем соглашаться с видным мыслителем прошлого или нет — другой вопрос. В сфере отношений «государство — гражданское общество — личность» появилось очень много вызовов, на которые пока сложно дать правильные ответы.

Деление правового интереса на три сферы: «государственное», «общественное» и «личное» — в правовой науке происходит постоянно, но чаще всего переносится в область отношений публичного и частного. Это важнейшая область социальных и правовых отношений, но все же несколько иная сфера функционирования права. *Публичное* и *частное* как отдельные правовые феномены всегда присутствуют (в разной мере) и в сфере *интересов государства*, и в сфере *интересов гражданского общества*, и в сфере *пользы личности*. Следует признать, что значение этих сфер различно, роль и внимание в науке — разноплановы, ответственность — разновелика. Собственно, и соотношением этих трех сфер в науке занимаются фрагментарно, факультативно и часто выносят эту проблему на периферию научного знания.

Гражданское общество в своем классическом виде возникло как антитеза государству, его становление и развитие происходит в диалектическом противоречии с государством. «Гражданское общество возможно и нужно только в противостоянии с государством.

Никакой дружбы и сотрудничества нет, есть формы совместимости и зависимости. И есть внешние формы гражданского общества, которые активно используются современным государством»¹.

Но государство и гражданское общество соотносятся по меньшей мере по трем важнейшим параметрам взаимодействия: во-первых, государство, особенно в пору своего становления, перехода от одной стадии к другой (например, от сословной монархии к абсолютной), кристаллизации своей сущности, изымает из сферы гражданского общества наиболее «порочившиеся», ставит их себе на службу. При этом государство трансформирует их, перевоплощает порой до такой степени, что они теряют свой первоначальный облик (полиция, банки, университеты, муниципальное управление, суд присяжных). Свойство отбирать институты гражданского общества остается за государством на протяжении всей истории его развития. Государство считало это нормальным, естественным и справедливым. Противостояние государства и гражданского общества было всегда, но носило диалектический характер, ибо одно не могло обойтись без другого. Даже в традиционном русском, еще дохристианском понимании смыслов социальных отношений было заложено «противостояние» Перуна (покровителя княжеской дружины и государственности) и Велеса (покровителя хозяйственных и торговых отношений, сказителей и поэзии, т.е. неких общественных связей). Идол Перуна находился в Киеве на горе и входил в дохристианский пантеон Владимира (978 г.), а идол Велеса — в нижней, торгово-ремесленной части Киева. Государство, вооруженное государственным правом, всегда диктует свои условия, защищая интересы государства, но в кризисных ситуациях этот диктат усиливается. Само по себе это естественно и даже разумно, но в современных условиях происходят некоторые изменения. Во-вторых, это изъятие сегодня носит сегментарный характер. Государство не в силах «отобрать все и у всех», а направляет свою активность на те слои общества и тех людей, которые абсолютно не могут ничего противопоставить произволу государства (пенсионеры, бюджетники, законопослушный бизнес и т.д.). Происходит секвестирование тех отраслей, которые не кажутся приоритетными (медицина, образование, наука и т.п.). Государство «экономит» свой административно-контрольный ресурс, не пытаясь получить налоги с недобросовестных налогоплательщиков, не пресекает серые и черные зарплаты, не контролирует таможенные поступления. «Особые» группы населения и «особые» сектора бизнеса находятся в привилегированных условиях, государство освобождает их от своего пристального внимания. Тем самым реально государственное право смыкается с теневым правом, что парадоксально и даже естественно по своей сути. Эти явления характерны практически для всех стран мира, с той лишь разницей, что подобные процессы происходят с разной степенью интенсивности.

¹ Малахов В.П. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. Монография / В.П. Малахов, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. С. 331.

В-третьих, обращение к гражданскому обществу и к его институтам происходит у государства не постоянно, а дискретно. Как правило, обращения к гражданскому обществу происходят прежде всего в эпоху кризисов, в период угрозы либо тем или иным государственным институтам, либо вообще всему существованию государственности. Там, где механизм поддержки гражданским обществом государства срабатывает, там государство сохраняется. Там, где этого не происходит, государство погибает. Скажем, только гражданское общество в лице народного ополчения в Смутное время в России сумело спасти русское государство. Вспомним надпись на памятнике: «Гражданину Минину и князю Пожарскому благодарная Россия»².

Если парализованы и государство, и гражданское общество, гибнет и то и другое, таких примеров достаточно. В настоящее время государство, гражданское общество и в России, и на Западе³ еще до конца не оценили реальность и размеры надвигающегося кризиса. Понять, что такое глобальный кризис системы и как отличить его от прежних кризисных явлений, практически невозможно. Да и инструмента борьбы с таким кризисом не выработано. В Смутное время и государство, и общество, и рядовой обыватель не сразу оценили существование этого глобального кризиса. Победило только второе ополчение, а первое погибло не в противостоянии врагу, а исключительно из-за внутренних противоречий — различных представлений о путях выхода из кризиса и дальнейшего пути развития страны.

Сегодня гражданское общество и в России, а еще в большей степени на Западе не консолидировано, нет общей идеи развития. Естественно, гражданское общество по сути своей не может находиться в состоянии единомыслия, но сегодня нет и представления и о том, какие правовые и моральные ценности следует отстаивать, какие правовые инструменты использовать в отстаивании своих прав и свобод. На Западе это, например, отношение к миграционному коллапсу, в России — отношения с государством и государственной политикой к избранному пути развития, это проблема становления «национальной идеи».

В-четвертых, современное государство, обращаясь к гражданскому обществу, возвращая ему ранее отобранные функции, только набирает силу. Как правило, на определенном этапе западные демократии стали избавляться от тех функций, которые а) были некогда «позаимствованы» у гражданского общества;

² Не все сразу поняли глубокий смысл этих строк. Даже Пушкин критиковал ее: «Надпись Гражданину Минину, конечно, не удовлетворительна: он для нас или мещанин Косма Минин по прозвищу Сухорукой, или думный дворянин Косма Минич Сухорукой, или, наконец, Кузьма Минин, выборный человек от всего Московского государства, как назван он в грамоте о избрании Михаила Федоровича Романова. Все это не худо было бы знать, также как имя и отчество князя Пожарского».

³ «Сейчас термин «Запад» повсеместно используется для обозначения того, что раньше именовалось западным христианством. Таким образом, Запад является единственной цивилизацией, которая определяет себя при помощи направления компаса, а не по названию какого-либо народа, религии или географического региона». См.: Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ, 2005. С. 58.

б) были вполне развиты в рамках гражданского общества даже на фоне абсолютизации власти; в) несли в себе угрозу «рисков», могли в случаях неудач подорвать авторитет государства. К ним можно было отнести органы муниципальной власти; местные полицейские структуры; учебные заведения, включая университеты; банки, кредитные организации, страховые общества; иные общественные организации и бизнес-структуры; г) таковыми являются социально-политические организации, задачей которых является непосредственная защита прав и свобод граждан: структуры омбудсменов; профсоюзные организации; общественные движения по обеспечению гендерного, национального и религиозного равенства.

К явлениям, не принадлежащим напрямую к гражданскому обществу, но зависящим от его эффективности, можно отнести судебную систему (особенно суды присяжных) и феномен отделения церкви от государства — в том смысле, что религиозные структуры становятся взаимно независимыми с государством, конфессионально равнозначными, приобретают черты общественной организации.

Перекладывая на гражданское общество часть ответственности за порядок, государство делегирует гражданскому обществу и ряд прав, декларируя формальное равноправие гражданского общества и государства. Большая ответственность, по крайней мере теоретически, предусматривает и большие права. Гражданское общество становится сильнее, требовательнее, оно начинает проецировать свои права и отношения с личностью на государство, государственное управление, компетентность чиновников и их ответственность.

Со временем государство стало приспосабливаться к гражданскому обществу и приспосабливать гражданское общество «под себя». Государство стало более активно управлять общественными процессами, вмешиваясь в отношения между работодателями и наемными работниками, гражданами и государственными структурами, выполняя функции медиатора, стараясь везде и всегда достичь консенсуса в спорных ситуациях. Но и гражданское общество немислимо без государства. Как указал В.П. Малахов: «В своей сущности гражданское общество всегда есть лишь определенная форма зависимости от государства. Эта форма зависимости, как ни парадоксально это звучит, состоит в свободе в пределах, определенных, установленных, узаконенных, поддержанных государством. Степень рациональности, целесообразности и индифферентности к ориентации на власть и определяют степень независимости, самостоятельности гражданского общества. Степень рациональности отношения государства к гражданскому обществу определена тем, насколько посредством гражданского общества может быть реализована установка на общественное благо, демократию, право и пр.»⁴.

Сегодня российское юридическое право и российское право гражданского общества, как никогда, противопоставлены друг другу, что определяет высокую степень противоречий между государством и гражданским обществом. Государство не вполне

доверяет гражданскому обществу, пытается решать практически все без его участия. Создаваемым «сверху» (в силу российской традиции) общественным организациям предстоит еще пройти долгий путь, прежде чем они станут полноценными институтами гражданского общества.

Однако в дальнейшем государство начинает снова поглощать гражданское общество на новом витке своего развития и отношений с ним. Есть вполне оправданное мнение, что ренессансный западный прорыв во многом обусловлен слабостью (по сравнению с восточным) западного государства, которое брало на себя только ключевые функции управления и почти не вмешивалось в хозяйственную жизнь. Как отмечал И.А. Ильин, «слабая власть есть своего рода роскошь, которую может позволить себе только народ, находящийся в исключительно благоприятных условиях»⁵. Вряд ли какая-либо государственность не соблазнится заявить, что именно сейчас переживает сложный момент своего развития, для которого как раз и требуется сильная власть. При этом возникают новые, гибридные феномены, обуславливающие укрепление и распространение власти, такие как «мягкая сила» (*Soft Power*), «умная сила» (*Smart Power*). Сильная власть (вне зависимости от того, какую форму она использует — «мягкую силу», «умную силу» либо еще какое-либо искусственное образование), объективно должна быть заинтересована в том, чтобы эта власть была сильна по всей властной вертикали. Причем сила должна состоять: а) в компетентности; б) в ответственности; в) в умении поддерживать правопорядок и противостоять угрозам терроризма; г) в возможности выстраивать отношения с различными группами населения. На деле региональные лидеры ориентированы исключительно на распоряжения из центра, а в ряде регионов налицо серьезные противоречия во властных структурах, конфликты между ветвями власти, сомнения в компетентности местных лидеров.

В современной науке о праве присутствует некий явный парадокс: считается, что если гражданское общество и не изучено пока в достаточной мере, то уж государство как социокультурный, политико-правовой, этногеографический и т.п. феномен изучено полно, досконально и детально. Так ли это? На самом деле полноценно не изучена типология государства, его поведение в кризисные периоды, логика избрания модели развития, значимость и роль государственного лидера. Непонятно, как и за счет каких ресурсов при крушении государства продолжают функционировать руинированные структуры государственности, что является стимулом для становления государственности и обращения деструктивных сил к методам и стилю управления поверженных структур и многое другое, что определяет сущность данного феномена. Государство и его управление — очень часто настоящее «непознанное явление». Здесь «развертываются процессы самоорганизации и саморегуляции... в режиме «черного ящика», т.е. они скрыты от наблюдателя и непонятны для исследователя; установлению либо фиксации подлежит лишь финальный результат

⁴ Малахов В.П. Указ. соч. С. 187–188.

⁵ Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948–1954 гг. М.: МП «Папорог», 1992. С. 221.

саморазвития, имеющий для системы конструктивное или деструктивное значение»⁶.

Государства с очевидностью сильно различаются между собой, но более всего различий существует по поводу участия населения в управлении делами общества и государства. Традиционно представителю западной правовой культуры ясно, что граждане должны принимать активное участие в общественной жизни на всех уровнях. Но это совершенно неочевидно для представителей других правовых культур. Так, если на Западе местное самоуправление и общественные организации оцениваются как проявление политической активности и инструмент отстаивания своих прав и свобод, то на Востоке подобного рода структуры — это, напротив, лишь один из инструментов государственного контроля над обществом и личностью. Однако вне зависимости от формы государства и формы его управления важнейшим параметром власти является то, как она осуществляется на местах. Именно значимость местного самоуправления характеризует степень участия гражданского общества в жизни страны. Начиная со Средневековья в Западной Европе даже самые могущественные правители были вынуждены считаться с городским самоуправлением в силу социально-экономических, политических и военных причин. Подобный вес городского самоуправления — прообраза гражданского общества — был следствием ожесточенной борьбы за свои права, а городской нобилитет по своему влиянию на королевскую власть ничуть не уступал влиянию аристократии. Не случайно поэтому В.А. Бачинин пишет: «Европейский «юридический человек» — создатель гражданского общества»⁷.

Не менее важный вопрос: все же как конкретно, в конкретной ситуации государство должно выстраивать свои отношения с гражданским обществом как таковым и как гражданское общество должно выстраивать свои отношения с государством? И здесь в пору задаться самым главным вопросом о гражданском обществе: что же, собственно, это такое, зачем и во имя чего оно существует? Самый общий ответ — это сфера жизнедеятельности людей, их постоянной и повседневной жизни. Следовательно, в первую очередь это поле их хозяйственной, экономической, производственной деятельности, социально-политических возможностей реализовывать себя здесь и тем самым строить свою жизнь. Во вторую очередь это поле духовной деятельности (во всем многообразии смыслов — от правового обеспечения жизни и регулирования правом социальных процессов до философского, эстетического и научного объяснения сути происходящих событий). В третью очередь это быт и личная жизнь конкретных людей как атомов гражданского общества. То есть гражданское общество — это некая стихийная форма самоорганизации, имеющая в целом схожие черты, но все же различающаяся между собой в различных странах и даже регионах. Если для России гражданское общество — это в определенной

мере экзотическое явление, слабое, возникшее достаточно поздно и в огромной мере по западным лекалам, то на Западе это плоть и кровь западного социума. При этом не следует путать западную общину как основание гражданского общества и русскую крестьянскую общину как идеальную фискальную единицу. Попытка поглощения западным государством гражданского общества — это парадокс, трагедия, еще не обозначившееся противоречие. Поглощение гражданского общества в России — естественный ход вещей, «нормальное» в умах многих (т.е. на самом деле ненормальное) развитие истории.

Насколько функции и назначения государства и гражданского общества соотносятся и переплетаются, об этом существует масса мнений. Либертарианская доктрина настаивает на полном невмешательстве государства в дела людей и общества, для нее экономика — это только рынок и ничего более. Жизнь людей принадлежит только им, и государство совершенно не должно вмешиваться в межличностные отношения, за исключением пресечения преступлений. Разнообразные концепции государственного регулирования экономики и социальных отношений ратуют за всецелое поглощение гражданского общества государством. В этой дискуссии стороны, как правило, друг друга не слышат. Есть более умеренная точка зрения, которая при некоторых обстоятельствах кажется предпочтительной. «Государство будет создавать экономические, политические и правовые институты для гражданского общества и вместе с ним. Надо согласиться с выводом, что государство, а не кто-нибудь другой ответственно за институциональные трансформации, их социальные последствия, оно должно вырабатывать стратегию институционального развития страны»⁸. В рамках данной концепции ряд исследователей полагает, что гражданское общество, особенно в сложные периоды трансформации и социальных катаклизмов, не способно к формированию и саморазвитию. «Формирование институтов гражданского общества в условиях переходной экономики — это прерогатива государства, и начинать ее следует за счет передачи в управление этим институтам большей части профицита бюджета для его прозрачного, целевого использования»⁹. Парадокс состоит в том, что авторы этого определения одновременно желают, чтобы государство руководило всеми процессами, и в то же время считают, что гражданское общество должно всемерно способствовать своей активностью экономическому росту и благосостоянию страны, быть неким послушным инструментом государства в деле всеобщего процветания и благоденствия именно в той конфигурации, какая видится государству. Следует, вероятно, добавить: и нести ответственность за все то, что государство совершает.

Личность, ее правовое, социальное, политическое, духовное, ментальное позиционирование сопрягается в первую очередь с гражданским обществом, а уже через него — с государством. У личности

⁶ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 467.

⁷ Бачинин В.А. Энциклопедия философии и социологии права. СПб.: Изд-во Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2006. С. 208.

⁸ Мальцев Г.В. Указ. соч. С. 506.

⁹ Зельднер А.Г., Баткилина Г.В., Ваславская И.Ю. и др. Государство и экономика. Факторы роста. М.: Наука, 2003. С. 32.

отношение с гражданским обществом прежде всего социальное и правовое, с государством — политическое и фискальное. Фискальное — это лишь узкий сегмент правового, фиксирующее обязанности человека (гражданина, подданного) по отношению к государству (на всех этапах правовой истории государства) или его правителю (на ранних этапах государственности). Важно то, что впоследствии на Западе стали все же разделять казну государства и частный карман правителя, обязанности правителя перед своим государством и его частный интерес. Гражданское общество считает себя ансамблем человеческих личностей, где каждое лицо имеет значение и играет собственную роль (приобретенную или навязанную). Здесь все равноправны, но не равны, а различны в силу своих способностей, потребностей, гендерных и возрастных особенностей, реального вклада в хозяйственную деятельность и т.д. «Одним из базовых элементов гражданского общества является реальное право человека как личности, в отличие от совокупности признаваемых и предоставляемых государством прав граждан, поскольку права личности возможны только в условиях гражданского общества, в рамках же государственного права личности нет... гражданское общество и нуждается в личности, и преодолевает ее различными способами консолидации (единения) индивидов»¹⁰.

Формально для государства все равноправны и равны. На деле — в зависимости от того, насколько может влиять гражданское общество на государство, насколько значимую роль сможет занять тот или иной человек, — чаще всего представители знати, олигархии и прочих привилегированных слоев. В идеале, если такое возможно, гражданское общество стремится приобрести политическую составляющую, ибо только через нее, а именно через политические механизмы, может влиять на процессы, происходящие в государстве.

¹⁰ Малахов В.П. Указ. соч. С. 204, 205.

Государство также декларирует правовые отношения с гражданским обществом и личностью. «Реальное государство — абстрактный (идеальный) человек», «Во всех государствах справедливостью считается одно и то же, а именно то, что пригодно существующей власти» (Платон). Государство, государственная власть, всегда имеет большой соблазн подчинить себе все. «Дискреционная власть позволяет государству заставлять подданных делать то, что хочет оно, а не то, что хотят они. Оно осуществляет это, забирая их собственность и свободу»¹¹. Смещение этих смыслов приводит к тому, что человек не видит опоры в гражданском обществе и сил в противостоянии с государством. Взгляд на государство как на активно действующий субъект, как на некое подобие бизнес-структуры, преследующей свои собственные интересы, вне решения задач по обеспечению интересов всего общества или даже какой-либо отдельной социальной группы, в значительной мере упрощает проблему. Для любого государства основная условная «прибыль» — это всемерное увеличение объема властных полномочий, которые используются для глобальных задач, стоящих перед государством. Для этих целей каждое государство вынуждено обращаться к поддержке тех социальных групп населения, которые готовы стать опорой государству. Желательна поддержка всего населения, идеальна поддержка гражданского общества как структурированного и организованного социума, но это происходит далеко не всегда. Значительно чаще государство прибегает к поддержке элиты или привилегированных слоев населения, «покупая» их преданность за счет перераспределения государственных ресурсов, изымаемых у других социальных групп. Такая логика государственного развития неминуемо приводит к тоталитаризму, вне зависимости от того, какими намерениями руководствуются лидеры, какие благие цели и задачи они перед собой ставят и какими прекрасными личными качествами обладают.

¹¹ Ясаи Э. де. Государство. М.: ИРИСЭН, 2008. С. 249.

Литература

1. Бачинин В.А. Энциклопедия философии и социологии права. СПб.: Изд-во Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2006.
2. Зельднер А.Г., Баткилина Г.В., Ваславская И.Ю. и др. Государство и экономика. Факторы роста. М.: Наука, 2003.
3. Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948–1954 гг. М.: МП «Рарог», 1992.
4. Кревельд ван М. Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСЭН, 2011.
5. Малахов В.П. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. Монография / В.П. Малахов, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.
6. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, Инфра-М, 2011.
7. Миненков Г.Я. Социальное насилие / Всемирная энциклопедия. Философия. М.: АСТ; Минск: Харвест, 2001.
8. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ, 2005.
9. Ясаи Э. де. Государство. М.: ИРИСЭН, 2008.
10. Лановая Г.М. Механизм права гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3.
11. Рыльская М.А. Проблемы разрешения конфликтов в гражданском обществе: повторение пройденного // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3.

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА РОССИИ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ДИАЛОГ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

*Ершов Виталий Федорович,
директор Центра стратегии и аналитики
Московского государственного областного университета (МГОУ),
доктор исторических наук, профессор
ershov_vf@mail.ru*

В статье раскрывается роль банковских структур в формировании деловой культуры и общественного сознания граждан, в становлении принципов социальной ответственности российского бизнеса; освещается развитие корпоративного движения в финансовом секторе как важный элемент гражданского общества современной России. Автор показывает, что такие организации, как Ассоциация российских банков, Национальный банковский клуб и другие общественные объединения участников российского финансового рынка, вносят заметный вклад в формирование деловой культуры и создание позитивного образа банковского сообщества России.

Ключевые слова: гражданское общество, российские банки, финансовые организации, социальная ответственность бизнеса, деловая культура.

Bank System of Russia and Civil Society: Dialogue and Interaction

*Ershov Vitaliy F.,
Director of the Center for Strategy and Analytics
of the Moscow Region State University (MRSU),
Doctor of History, Professor*

The article reveals the role of banking institutions in the formation of business culture and public consciousness of citizens, the establishment of the principles of civil responsibility of Russian business. The article describes the development of corporate policies in the financial sector as an important element of civil society in modern Russia. The author shows that such organizations as the Association of Russian banks, National Banking club and other public associations of the Russian participants of the financial market make a significant contribution to the formation of business culture and creating a positive image of Russia's banking community.

Key words: civil society, Russian banks, financial institutions, social responsibility of business, business culture.

Формирование в современной России развитой системы гражданских институтов предполагает становление механизмов их взаимодействия с друг с другом, с государственными структурами и обществом в целом. Существенную роль в этом процессе играют финансовые учреждения, в том числе банки, которые являются не только одним из ключевых элементов рыночной экономики, но и непосредственными участниками общественной модернизации, содействуя развитию социальной активности россиян в сфере частного бизнеса, образования и культуры. Использование банковских услуг оказывает существенное влияние не только на финансово-экономическую, но и на ментальную сферу, повышая личностную самооценку и чувство собственного достоинства граждан, формируя их гражданскую позицию.

Коммерческие (негосударственные) банки в 1990–2000-е годы стали активным участником становления в России гражданского общества, что находит отражение в создании корпоративных банковских объединений, спонсорской и экспертной деятельности, направленной на поддержку различных общественных инициатив, культурных и гуманитарных проектов. В то же время российская банковская система является постоянным и активным участником диалога бизнеса и власти, воздействуя на развитие законодательной и административной сферы, в том числе в контексте расширения пространства и институционализации гражданского общества.

В современной России неуклонно возрастает роль банковского сектора, который становится значительным фактором модернизационного развития общества и экономики, оказывает существенное влияние на развитие и совершенствование социальной структуры, способствует формированию гражданского общества и новой деловой бизнес-культуры. Открытость правительственной политики в финансовой сфере, широкий диалог власти с гражданами страны, в том числе и по вопросам инвестиционной и кредитной политики, являются залогом успешного социально-экономического развития, важным фактором создания инновационной деловой культуры банковского сообщества.

В октябре 2002 года в Москве российские банковские объединения в лице своих руководителей подписали Генеральное соглашение о консолидации банковских объединений по развитию и укреплению банковской системы Российской Федерации. В нем была сформулирована стратегическая цель — формирование в России устойчивой, стабильно развивающейся банковской системы, пользующейся доверием у российских граждан и государства, а также у мирового финансового сообщества. В Генеральном соглашении было особо отмечено, что эффективно функционирующая банковская система является важнейшим атрибутом национального суверенитета России и в то же время фактором дальнейшего модернизационного развития рыночной экономики.

12 декабря 2013 года президент России В.В. Путин в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ подчеркнул важность проведения целенаправленной деятельности по улучшению инвестиционной ситуации в Российской Федерации¹. В.В. Путин отметил, что для дальнейшего успешного развития бизнеса, в том числе банковской системы, необходимо добиться высокого уровня его информационной прозрачности, строгого соблюдения законодательства, в том числе и финансовыми организациями, от креативной деятельности которых в значительной степени зависит успешное инновационное развитие экономики, а также социальной сферы и гражданского общества. В ноябре 2013 года премьер-министр России Д.А. Медведев провел специальное совещание, посвященное перспективам развития отечественной банковской системы; при этом одной из главных задач в данной сфере было определено повышение информационной открытости в работе кредитных учреждений и их социальная направленность. Партия «Единая Россия» в своих программных документах также подчеркивает важность формирования социально ориентированной банковской системы для успешной модернизации российской экономики и общества.

В рамках развития модернизационных процессов в современной России происходит дальнейшее расширение диалога власти и бизнеса, увеличивается поле их конструктивного взаимодействия — как в сфере внедрения инновационных технологий в банковское дело, так и в области повышения уровня социальной ответственности финансового бизнес-сообщества, в том числе и в плане формирования гражданского общества.

На смену банковской идеологии 1990-х годов в стиле «дикого Запада», где единственной целью деятельности кредитных организаций являлось получение прибыли (и сверхприбыли) любой ценой, без учета социальных последствий такой политики, приходит новое бизнес-сознание, в основе которого перспективное видение банковской стратегии, стремление установить долгосрочные отношения с клиентами, желание действовать в рамках законодательства и, как итог, создать банковскую систему, выступающую в качестве мощного позитивного фактора социально-экономического развития государства и общества. Данный подход нашел отражение в Концепции социальной ответственности банковского бизнеса.

Формирующееся гражданское общество предъявляет более высокие требования к уровню банковского сервиса, причем именно в его социальном аспекте, что заставляет кредитные организации больше внимания в своей деятельности уделять программам, ориентированным на розничный бизнес, на обслуживание запросов населения; в итоге расширяется сеть региональных филиалов крупных банков, улучшается экспертно-консультационное сопровождение.

Банковская система России, содействуя социально-экономическому развитию страны и общества,

способствует формированию среднего класса, который является основой социальной стабильности государства, локомотивом его развития, основным массовым потребителем банковских услуг. Соответственно, отечественная банковская система в настоящее время стала неотъемлемым институциональным фактором модернизационного развития страны в XXI веке.

Банковское сообщество России заинтересовано в создании прозрачной бизнес-системы в стране, в информационной открытости делового финансового пространства, в утверждении права граждан получать исчерпывающие бизнес-сведения об экономическом и правовом положении банков, где они предполагают получить кредит и т.д. Принцип информационной открытости является базовым в идеологии гражданского общества и в системе идей инновационного бизнес-сознания. Его реализация в рамках общественной жизни и в банковской культуре позволяет значительно улучшить деловую атмосферу финансового корпоративного сообщества, уменьшить влияние криминала на банковскую деятельность, снизить вероятность финансовых афер (пирамид, преднамеренных банкротств и т.д.).

Российское банковское сообщество, стремясь к достижению мировых качественных показателей в своей деятельности, уделяет большое внимание вопросам подготовки кадров высококвалифицированных специалистов в финансовой сфере, поддерживает многие научные инновационные проекты, комплекс НИОКР, выделяет стипендии студентам — отличникам финансово-экономических вузов, реализует программы повышения квалификации своих сотрудников. В настоящее время заметно увеличивается научно-аналитическая составляющая деятельности банков, при многих кредитных организациях создаются специальные информационно-исследовательские отделы, осуществляющие глубокое изучение финансового рынка, потребительских возможностей клиентской базы; они также проводят работу по борьбе с теневыми тенденциями в кредитной сфере, стремятся повысить ее информационную прозрачность.

Институциональная структура российской банковской системы включает в себя ряд специализированных финансовых учебных заведений: банковские школы Банка России, Московский банковский институт, Финансовый университет и др.

Российское банковское сообщество заинтересовано в развитии в стране гражданского общества: повышение уровня социальной ответственности клиентов, рост их правового сознания способствуют созданию благоприятной общественной среды для финансового институционального строительства, расширению клиентской базы, совершенствованию правового бизнес-пространства и т.д. Формирование в России гражданского общества находится в зависимости и от банковского строительства: финансовые кредитные институты заинтересованы в повышении качественных характеристик своих массовых клиентов, — банки проводят экспертно-разъяснительную работу с населением, прививая им первоначальные навыки обращения с пластиковыми карточками, открытием банковских счетов, использованием инновационными

¹ Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 декабря 2013 г. М., 2013. С. 4.

элементами банковского сервиса. При этом преодолевается технологическая неграмотность части населения, которое становится в дальнейшем долговременным потребителем банковских услуг, — приобретая ипотеку, кредиты, создавая банковские вклады, что интенсифицирует социальную деятельность, повышает уровень жизни, способствует развитию процесса банкизации страны и общества.

В марте 1991 года в Москве была образована Ассоциация российских банков (АРБ) во главе с президентом Г.А. Тосуняном, которая объединила большую часть отечественных банковских учреждений и в настоящее время является ведущей общественной корпоративной организацией российского банковского сообщества. Процесс институционализации общественных союзов делового мира России, в том числе финансовых структур, является частью процесса развития гражданского общества. Ассоциацией российских банков был разработан и принят Кодекс этических принципов банковского дела, направленный на формирование новой банковской бизнес-культуры, имеющей в значительной степени социально ответственное сознание².

В современной России в рамках корпоративной банковской культуры сложился ряд общественных организаций, представляющих деловой финансовый мир страны: Ассоциация российских банков (АРБ), Национальная ассоциация профессиональных участников фондового рынка (НАУФОР), Ассоциация региональных банков «Россия», Совет банков Псковской области, Банковский клуб Амурской области, Ассоциация банков Азиатско-Тихоокеанского региона и др. Благодаря организационной, научно-интеллектуальной и общественной деятельности данных корпоративных организаций было в значительной степени улучшено деловое финансовое пространство Российской Федерации, в социальную жизнь общества вошли многие банковские технологические инновации, повысилась финансовая культура населения. Конструктивную деятельность по институциональному строительству банковской системы в современной России осуществляет также Всероссийский банковский совет (ВБС).

3 апреля 2013 года в Колонном зале Дома Союзов в Москве прошел XXIV съезд Ассоциации российских банков, в котором приняли участие более 1000 делегатов и гостей. В рамках обсуждения главной темы съезда — «Банки и общество: роль кредитных организаций в социально-экономическом развитии России» состоялась дискуссия по различным вопросам прикладной деятельности кредитных организаций, а также по проблемам развития социальной стратегии банков, формирования в России гражданского общества и дальнейшего институционального строительства банковских общественных корпоративных организаций³. На основе подготовленного АРБ комплекса

научно-информационных и экспертных материалов по вопросам становления в современной России социально ориентированного финансового сектора были сформулированы положения долгосрочной Стратегии развития российской банковской системы.

5 апреля 2006 года XVII съезд Ассоциации российских банков утвердил перспективную программу «Национальная банковская система России 2010–2020», в которой были определены количественные и качественные параметры развития отечественной системы кредитных организаций и перечислены важнейшие меры, необходимые для решения данной задачи. При этом программа не только отражает интересы российского банковского сообщества, она ориентирована на обеспечение модернизационного процесса как в экономике и бизнесе, так и в общественной сфере, на удовлетворение запросов каждого гражданина России — бизнесмена, фермера, ученого, пенсионера, студента и т.д. Таким образом, выполнение поставленных в программе целей осуществляется в контексте реализации общей задачи макроэкономического развития России, формирования основ гражданского общества и идеологии общественного согласия.

Ассоциация российских банков и телекомпания АРБ-ТВ «Банковское телевидение» основали телеканал финансовой грамотности, главная задача которого состоит в повышении финансовой грамотности и информированности населения о возможностях получения кредитов, о различных видах и формах банковского сервиса, современных технологиях банковского обслуживания и др. Проект «ФинграмТВ» не только содействует росту предпринимательской активности россиян, но и вносит важный вклад в утверждение принципов социальной ответственности в деятельности отечественных кредитно-финансовых учреждений.

На XXIII годовом общем собрании членов Ассоциации региональных банков России была принята Концепция развития банковской системы России до 2020 года, которая явилась итогом многолетней и плодотворной работы экспертов, представителей кредитных организаций, ученых-экономистов и др.⁴ В 2008 году по инициативе АРБ был создан Национальный банковский клуб, который стал одной из ведущих институциональных структур российского банковского сообщества, формирующей креативную деловую среду и позитивную обстановку финансового мира. За прошедшее с момента его основания время НБК превратился в большую площадку для профессионального неформального делового общения, в рамках которой проходят интересные встречи, культурные мероприятия и др. Он стал центром объединения широкого круга авторитетных, значимых в финансовой профессиональной среде людей, банкиров, топ-менеджеров, представителей государственной власти, творческой интеллигенции, деятелей современной науки, экспертов в сфере банковского бизнеса и др.

² Кодекс этических принципов банковского дела. М., 2008. С. 1.

³ Материалы XXIV съезда Ассоциации российских банков (АРБ): Банки и общество: роль кредитных организаций в социально-экономическом развитии России. 3 апреля 2013 г., Москва, Колонный зал Дома Союзов [Элек-

тронный ресурс]. URL: <http://arb.ru/arb/management/congresses/4374425>.

⁴ Концепция развития банковской системы России до 2020 года. Ассоциация региональных банков России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asros.ru/ru/about>.

Председателем Национального банковского клуба является президент АРБ Г.А. Тосунян, исполнительным директором — Т.Г. Панина.

Говоря о тех задачах и планах, которые ставит перед собой Национальный банковский клуб, его президент Гарегин Тосунян, в частности, отметил: «Идея Клуба рождена самой жизнью. Многие акции, проводившиеся под эгидой АРБ, носили ярко выраженный клубный характер. Это летние рабочие семинары, презентации бизнес-продуктов, традиционные новогодние балы, яхтенные регаты и другие деловые и торжественные мероприятия. Вокруг Ассоциации российских банков давно сложился костяк инициативных, творческих, талантливых людей, работающих в банках и возглавляющих их. Мы стремимся к тому, чтобы их общение стало более регулярным, комфортным и плодотворным»⁵.

Российское банковское сообщество активно развивает интеллектуальные коммуникативные связи, формируя научно-корпоративное пространство. АРБ, банковские научно-исследовательские центры, ведущие финансово-экономические вузы регулярно проводят международные научные конференции, форумы, семинары, на которых обсуждаются актуальные проблемы развития банковского мира — вопросы его интеграции в глобальное финансовое пространство, внедрение новейших банковских технологий и др.

Происходит формирование комплекса специализированной банковской научной прессы: корпоративный журнал группы ВТБ «Энергия успеха» (в 2008 году получил диплом «Лучшее корпоративное издание для клиентов»), «Банковское дело», «Деньги и кредит», «Финансы и кредит», «Финансовая аналитика: проблемы и решения» и другие издания завоевали заслуженный авторитет в российском и международном экспертном банковском сообществе.

Созданный в 1996 году по инициативе Ассоциации российских банков Институт банковского дела (ИБД) в настоящий период является ведущим в Российской Федерации негосударственным образовательным учреждением дополнительного профессионального образования, осуществляющим подготовку специалистов в банковской сфере. Институт банковского дела является лидером в области банковских образовательных услуг, в рамках его деятельности ежемесячно реализуется свыше 100 различных учебных программ,

семинаров, тренингов, зарубежных стажировок, корпоративных мероприятий. Институт принят в качестве действительного члена в Ассоциацию европейского банковского образования (ЕВТН)⁶. Вследствие многочисленных просьб российских финансовых организаций, а также по предложению АРБ в 2009 году Институт банковского дела перешел на систему доступности обучения для всех отечественных банков, заинтересованных в повышении профессиональной квалификации своих кадров. Он на постоянной основе сотрудничает с представителями органов власти, осуществляющих регулирование и контроль банковской деятельности, с ведущими специалистами и руководителями российских банков, аудиторами и экспертами в сфере банковского бизнеса, с профессорско-преподавательским составом высших учебных заведений экономического профиля.

Конструктивное развитие банковской системы, диверсификация функций кредитных организаций, в том числе реализация страховой деятельности, способствуют укреплению социальной стабильности общества и, как следствие, ведут к утверждению принципов гражданской ответственности и социальной солидарности. Лидером по взносам по страхованию банков и рисков их клиентов, связанных с банковским сервисом, является группа «Росгосстрах», за ним — Страховой дом ВСК, «Ингосстрах», «РЕСО-Гарантия», РОСНО и др.⁷ Многие представители отечественного банковского сообщества осуществляют социальную благотворительность, финансово поддерживая программы медицинского, образовательного, культурно-воспитательного характера, спортивные проекты и т.д. Таким образом, банковское сообщество выступает в качестве важного системообразующего фактора гражданского общества: демократические ценности, свобода слова, соблюдение права, информационная открытость составляют основу креативного бизнес-сознания, входят в базовый комплекс идей инновационной деловой культуры.

⁵ Информационный сайт Ассоциации российских банков. Код доступа: <http://arb.ru/ru/arb/nbc>.

⁶ Информационный сайт Института банковского дела Ассоциации российских банков (ИБД АРБ) // [Электронный ресурс]. URL: www.ebntn.eu.

⁷ Харитоненко Л.А. Банковско-страховые институты: проблемы современного развития услуг // Концентрация и консолидация банковского капитала — современные тенденции и формы проявления. Материалы межвузовской научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения д-ра экономических наук, профессора М.И. Серебряного. 25–27 ноября 2009 года. СПб., 2009. С. 44.

Литература

1. Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 декабря 2013 г. М., 2013.
2. Кодекс этических принципов банковского дела. М., 2008.
3. Материалы XXIV съезда Ассоциации российских банков (АРБ): Банки и общество: роль кредитных организаций в социально-экономическом развитии России. 3 апреля 2013 г., Москва, Колонный зал Дома Союзов [Электронный ресурс]. URL: <http://arb.ru/arb/management/congresses/4374425>.
4. Концепция развития банковской системы России до 2020 года. Ассоциация региональных банков России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asros.ru/ru/about>.
5. Информационный сайт Ассоциации российских банков. Код доступа: <http://arb.ru/ru/arb/nbc>.
6. Информационный сайт Института банковского дела Ассоциации российских банков (ИБД АРБ) // [Электронный ресурс]. URL: www.ebntn.eu.
7. Харитоненко Л.А. Банковско-страховые институты: проблемы современного развития услуг // Концентрация и консолидация банковского капитала — современные тенденции и формы проявления. Материалы межвузовской научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения д-ра экономических наук, профессора М.И. Серебряного. 25–27 ноября 2009 года. СПб., 2009.

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

*Станкин Алексей Николаевич,
доцент кафедры «Теория государства и права»
Тольяттинского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
ans77@list.ru*

Статья посвящена анализу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам конституционно-правовой ответственности. Автор развивает идею о самостоятельности конституционной ответственности как вида юридической ответственности. Указывается, что конституционная ответственность не сводится исключительно к негативному аспекту, она носит и позитивный характер, не связанный с конституционными правонарушениями. Такая постановка вопроса может дать импульс новым исследованиям в данной области.

Ключевые слова: Конституция РФ, закон, Конституционный Суд, правовая позиция, юридическая ответственность, конституционно-правовая ответственность.

Issues of Constitutional Legal Responsibility in Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation

*Stankin Aleksey N.,
Assistant Professor of the Department "Theory of State and Law"
of the Togliatti State University,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor*

This article analyzes the legal positions of the Constitutional Court of Russian Federation on constitutional and legal responsibilities. The author develops the idea of the independence of constitutional responsibility as a form of legal liability. He states that the constitutional responsibility is not confined solely to the negative aspect of it is positive and is not associated with constitutional violations. Such approach gives an impetus to new research in this area.

Key words: Constitution, the law, the Constitutional Court, the legal position of legal responsibility, constitutional and legal responsibility.

Взаимная ответственность личности и государства выступает одним из признаков правового государства, важной составляющей гражданского общества и гарантией реализации прав и свобод человека и гражданина. Она может находить свое выражение в уголовной, гражданско-правовой, административной и конституционной ответственности. При этом конституционная ответственность, ввиду как особых свойств Конституции РФ, так и места в системе юридической ответственности, играет важную роль в формировании гражданского общества и построения правового государства. Это обусловлено тем, что субъектами конституционной ответственности являются государство в целом, его органы и должностные лица, ответственность которых наступает в связи с обязанностью соблюдать и защищать права и свободы граждан. В рамках отношений конституционной ответственности можно говорить об ответственности за подготавливаемые и принимаемые решения, состоянии законности и степени защищенности прав и свобод.

В советский период существовали единичные работы, посвященные проблематике юридической ответственности государства перед другой стороной правоотношения — гражданами, что было обусловлено самой концепцией отрицания идеи правового государства. Однако преобразования, которые начались в

нашей стране и продолжают и в настоящий день, дали новый импульс научным изысканиям в данной сфере. И это не случайно, так как научные идеи, воплощаясь в деятельности законодателя и формализовываясь в нормативных правовых актах, создают основы конституционной ответственности, а следовательно, и гражданского общества с правовым государством. Именно народ, как один из основных институтов гражданского общества, выступает тем субъектом, который через определенные механизмы требует от государств, его органов и должностных лиц соответствующей деятельности, влияя на принятие социально значимых решений.

На сегодняшний день нет системообразующего нормативного правового акта, где были бы четко формализованы понятие, основание, состав и другие отношения конституционно-правовой ответственности. В связи с этим представляется важным анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Заметим, что далеко не все из них поддерживаются научным сообществом. Неоднозначны и оценки правовой природы решений Конституционного Суда¹. Бесспорно лишь то, что зачастую правовые позиции Суда имеют определяющее значение для правотворчества, правоприменения и формирования доктрины конституционной ответственности.

* Статья выполнена при поддержке РГНФ, проект № 16-33-00017 «Комплексный, межотраслевой институт юридической ответственности: понятие, структура, взаимосвязи и место в системе права».

¹ См., напр.: Станкин А.Н. К вопросу о правовой природе решений Конституционного Суда России // Новая правовая мысль. 2006. № 1. № 19–22.

Начнем с того, что Конституционный Суд определяет ответственность как элемент правового статуса субъекта наряду с его правами и обязанностями². Он рассматривает конституционную ответственность в широком плане, выходя за рамки традиционного понимания юридической ответственности, как несение неблагоприятных последствий за правонарушение. В частности, в постановлениях Конституционного Суда говорится о «публичной власти, несущей конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды»³, «ответственности главы государства за согласованное единство органов государственной власти»⁴, «конституционной ответственности главы государства за деятельность Правительства»⁵, «ответственности главы исполнительной власти субъекта за деятельность исполнительной власти соответствующего субъекта»⁶, «конституционной ответственности

за выполнение актов публичной власти»⁷ и т.д. Такая постановка вопроса обусловлена самой Конституцией России, провозгласившей нашу страну правовым государством. Наглядно видно, что речь здесь идет о позитивной ответственности субъектов, без наличия которой сложно утверждать о процессе формирования гражданского общества.

Что касается негативного аспекта конституционно-правовой ответственности, то в некоторых постановлениях Конституционного Суда упоминается о конкретных ее мерах. В частности, выражена следующая правовая позиция Суда в «постановлении от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края. Конституционный Суд Российской Федерации установил, что нормы, закрепляющие досрочное освобождение от должности главы администрации Алтайского края за неправомерные действия в качестве института конституционной ответственности, не противоречат Конституции Российской Федерации при условии, что неправомерность этих действий подтверждается вступившим в силу решением суда. Данная правовая позиция была подтверждена в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1999 года № 37-О по запросу администрации Калининградской области о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Калининградской области»⁸.

Представляет интерес правовая позиция Конституционного Суда относительно ограничения пассивного избирательного права как меры юридической ответственности. «В соответствии с подпунктом «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» — как по его

² Абзац 2 п. 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 5 июня 2013 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобами граждан А.С. Зорина, А.Г. Кожушного и других» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 6; абз. 3 п. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.М. Асельдерова, К.Г. Рабаданова, Г.К. Сулейманова и Е.В. Тарышкина» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 3; абз. 2 п. 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2014 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Д.А. Васина и И.С. Кравченко» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 1 и др.

³ Пункт 2 постановления Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 5.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 6.

⁵ Пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

⁶ Пункт 8.2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5.

⁸ Пункт 6 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, — назначенное когда-либо гражданину по приговору суда наказание в виде лишения свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления влечет утрату им права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления независимо от того, какой период прошел с момента отбытия им наказания, была ли его судимость снята или погашена, т.е. ограничение пассивного избирательного права распространяется на граждан, привлеченных к уголовной ответственности как до, так и после установления данного ограничения, и его действие прямо не обусловлено каким-либо сроком; не имеет значения и то, какой именно срок лишения свободы был назначен по приговору суда, отбывалось ли наказание в местах лишения свободы или оно было условным.

По своей природе в системе действующего правового регулирования ограничение пассивного избирательного права, предусмотренное указанным законоположением, непосредственно не относится к мерам уголовной ответственности, поскольку носит не уголовно-правовой, а конституционно-правовой характер: оно введено федеральным законодателем в качестве особого конституционно-правового дисквалифицирующего препятствия для занятия выборных публичных должностей (и, следовательно, для возможности баллотироваться на соответствующих выборах), сопряженного с повышенными репутационными требованиями к носителям публичной (политической) власти, что обусловлено их прямым участием в принятии правовых актов (нормативных и индивидуальных) и ответственностью, с которой связано осуществление ими своих полномочий.

Такое ограничение, не указываемое в приговоре в качестве наказания, в силу закона применяется как следующее самому факту осуждения к лишению свободы за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, т.е. за совершение предусмотренного уголовным законом деяния определенной категории, и, не будучи уголовным наказанием, тем не менее является общеправовым последствием судимости⁹.

Еще в одном постановлении Суда упоминается об отмене регистрации кандидата в качестве меры ответственности за нарушения избирательного законодательства¹⁰. Обозначен и такой вид ответственности, как досрочное прекращение депутатских полномочий,

однако она упоминается как мера государственно-правовой ответственности¹¹.

Ряд правовых позиций Конституционного Суда посвящен универсальным правилам и принципам юридической ответственности. Согласно одной из них «законы, устанавливающие, изменяющие или отменяющие административную или уголовную ответственность, должны соответствовать конституционным правилам действия закона во времени: согласно статье 54 Конституции Российской Федерации закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (часть 1); никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением; если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (часть 2).

Данные правила, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, основанные на общеправовых принципах справедливости, гуманизма и соразмерности ответственности за совершенное деяние его реальной общественной опасности, имеют универсальное для всех видов юридической ответственности значение и являются обязательными и для законодателя, и для правоприменительных органов, в том числе судов; принятие законов, устраняющих или смягчающих ответственность, по-новому определяет характер и степень общественной опасности тех или иных правонарушений и правовой статус лиц, их совершивших, вследствие чего законодатель не может не предусмотреть — исходя из конституционно обусловленной обязанности распространения действия такого рода законов на ранее совершенные деяния — механизм придания им обратной силы, а уполномоченные органы не вправе уклоняться от принятия юрисдикционных решений об освобождении конкретных лиц от ответственности и наказания или о смягчении ответственности и наказания, оформляющих изменение статуса этих лиц (постановление от 20 апреля 2006 года № 4-П; определения от 16 января 2001 года № 1-О, от 10 октября 2013 года № 1485-О и от 21 ноября 2013 года № 1903-О).

Положения статьи 54 Конституции Российской Федерации, устанавливающие правила действия закона во времени, конкретизируются в отраслевом законодательстве¹².

⁹ Пункт 3.1 постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 1.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Россий-

ской Федерации и Тульского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 5.

¹¹ Пункт 7 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

¹² Пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СтройКомплект» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 4.

Представляется важной следующая правовая позиция Конституционного Суда относительно общих принципов юридической ответственности. «Обращаясь к вопросу об общих принципах юридической ответственности, которые вытекают из Конституции Российской Федерации и по своему существу относятся к основам правопорядка, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам: юридическая ответственность, по смыслу статьи 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности; при этом признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического и правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности; в свою очередь, наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения — общепризнанный принцип привлечения к юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него

должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. закреплено непосредственно в законе (постановления от 25 января 2001 г. № 1-П, от 27 апреля 2001 г. № 7-П, от 17 июля 2002 г. № 13-П, определения от 9 апреля 2003 г. № 172-О, от 7 декабря 2010 г. № 1570-О-О и др.)»¹³.

Данная правовая позиция представляется вполне обоснованной за одним исключением. Среди принципов юридической ответственности Конституционный Суд упоминает общеправовой принцип (требование) справедливости. Но содержание данного принципа Судом не раскрывается. На наш взгляд, Конституционный Суд должен дать его трактовку.

В целом же правовые позиции Конституционного Суда внесли правовую определенность по ряду вопросов конституционно-правовой ответственности, кроме того, дали новый импульс научным изысканиям в данной сфере.

¹³ Пункт 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 18.05.2012 № 12-П «По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 4.

Литература

1. Постановления Конституционного Суда РФ за разные годы // Вестник Конституционного Суда РФ.
2. Станкин А.Н. К вопросу о правовой природе решений Конституционного Суда России // Новая правовая мысль. 2006. № 1. № 19–22.

ЦЕРКОВЬ И СОВЕТСКОЕ ГОСУДАРСТВО В НАЧАЛЕ 20-Х ГОДОВ XX ВЕКА: ИЗ ИСТОРИИ ПРОТИВОСТОЯНИЯ

*Зима Вениамин Федорович,
ведущий научный сотрудник
Института российской истории Российской академии наук,
доктор исторических наук, профессор
veniamin.zima@yandex.ru*

В статье рассматриваются события, связанные с изъятием церковных ценностей во время голода 1921–1922 годов в Советской России.

Ключевые слова: Советская республика, Русская православная церковь, голод 1921–1922 годов, изъятие церковных ценностей.

Church and Soviet State in the Beginning of 20s of the XX Century: from the Opposition History

*Zima Veniamin F.,
Leading Research Scientist of the Institute of Russian History
of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of History, Professor*

*In this article we show the events connected with church's gold expropriation during the Famine 1921–1922 years in Soviet Russia.
Key words:* Soviet Republic, Russian church, Famine 1921–1922 years, church's gold expropriation.

Февральский переворот 1917 года привел к свержению самодержавия в России, а после октябрьского к власти пришли большевики-атеисты. Они не

хотели мириться с религией, которую считали своим идеологическим противником и пережитком прошлого. Новая власть не желала учитывать то, что

90% населения страны составляли верующие люди. Православная церковь и другие конфессии имели прочную поддержку у подавляющего большинства народа, и никакая атеистическая пропаганда не могла иметь быстрого успеха.

Большевики своим декретом отделили школу от церкви, подчинив первую своему влиянию. В радиogramме «Всем, всем, всем» В.И. Ленин сообщал: «Вчера, 21 января 1918 года, опубликован декрет о полном отделении церкви от государства и о конфискации всех церковных имуществ»¹. С этого времени практически всякая деятельность церкви была поставлена вне закона.

Советское правительство провело экспроприацию церковного имущества, зданий, земли. Все стало собственностью Советского государства и только по договору могло быть передано во временное пользование на правах аренды по заявлениям группам верующих граждан. Большевики считали, что и церковные ценности теперь являлись их собственностью, и стремились с помощью их изъятия ускорить раскол и ликвидацию Русской православной церкви (далее — РПЦ). С этой целью антирелигиозная пропаганда намеренно преувеличивала богатство храмов, лавр и монастырей.

Атеистическая власть предпринимала самые решительные действия, вплоть до военных, чтобы уничтожить своего идеологического противника. Репрессии, направленные против духовенства и верующих, приводили к многочисленным человеческим жертвам.

На страницах советских газет была развернута мощная антирелигиозная, подстрекательская пропаганда. Она оказывала воздействие на деклассированные и криминальные элементы, для которых это был сигнал к насилию и грабежу по отношению к священству. С весны 1918 года официально в городах производились обыски в домах священников под видом поиска оружия. Они сопровождалась изъятием денег и имущества. В годы Гражданской войны было разграблено большинство церквей, монастырей, архиерейских домов, ризниц, были расхищены драгоценные предметы церковной утвари, уничтожены церковные книги, испорчены древние иконы.

В школах было окончательно запрещено преподавание Закона Божьего, а священники были удалены из них. Возросло количество избиений и убийств священнослужителей.

В 1918–1919 годах под видом борьбы с контрреволюционерами в Ставропольской губернии и Кубанской области было убито 37 священников. В целом по стране было убито 14 высших представителей духовенства, среди них митрополит Киевский Владимир, архиепископ Пермский Андроник, епископ Тобольский Гермоген, викарий Новгородский Варсонофий, Вятские викарии Амвросий, Исидор и другие². К началу 1920 года список погибших от рук большевиков епископов возрос до 20 человек, а

священников — до 500 человек³. В газетах была помещена информация о том, что по приказу Смоленской ЧК был казнен архиепископ Макарий (Гневушев). При этом чекисты глумились над личностью, верой и сном владыки.

История Русской православной церкви связана с голодом в 1921–1922 годах, сопровождавшимся изъятием церковных ценностей. Засуха в Поволжье весной 1921 года ускорила развитие голодной трагедии. С началом голода противоречия советской власти с Русской православной церковью еще более обострились. Советское руководство игнорировало предложение главы Церкви — патриарха Тихона оказать помощь государству и через церковные приходы организовать сбор продуктов и денег для голодающего Поволжья. Несмотря на это, патриарх в своих проповедях обращался к пастве с призывом внести добровольные пожертвования людям, пострадавшим от засухи и голода. Без санкции большевиков в середине июня 1921 года патриарх Тихон направил послание к зарубежным православным патриархам, а также к папе римскому, архиепископу Кентерберийскому и епископу Нью-Йоркскому с просьбой помочь спасти от голодной смерти жителей Поволжья. Это было первое открытое обращение русской церковной иерархии к Западу, из которого там узнали о масштабах голодной трагедии в Советской России и о необходимости оказания срочной помощи голодающим.

В начале августа 1921 года патриарх Тихон основал Всероссийский церковный комитет помощи голодающим. Он проработал одну неделю, потому что был признан Всероссийским центральным исполнительным комитетом Совета депутатов трудящихся (далее — ВЦИК) излишним, и был упразднен. В день основания церковного комитета помощи голодающим святейший патриарх обратился с воззванием «К народам мира и православному человечеству». В нем он назвал только природные причины голода, его небывалые масштабы и необычайную интенсивность развития: «Величайшее бедствие поразило Россию. Пажити и нивы целых областей ее, бывших ранее житницей страны и уделявших избытки другим народам, сожжены солнцем. Жилища обезлюдели и селения превратились в кладбища не погребенных мертвецов.

<...> К тебе, Православная Русь, первое слово мое: Во имя и ради Христа зовет тебя устами моими Святая Церковь на подвиг <...>. Спешите на помощь бедствующим.

К тебе, человек, к вам, народы вселенной, простираю я голос свой. Помогите!»⁴

После этого воззвания возросла ненависть большевиков к патриарху Тихону, осмелившемуся от имени иерархов и всей паствы самовольно обращаться за помощью к народам России и всего мира. Новые карательные планы были подготовлены против Православной церкви. 18 октября 1921 года в газете «Правда» была опубликована статья Ленина, посвященная 4-летней годовщине Октябрьской революции, в

¹ Ленин В.И. ПСС. 5-е изд. М., 1974. Т. 35. С. 322.

² Красный террор в годы гражданской войны. По материалам Особой следственной комиссии // Вопросы истории. 2001. № 8. С. 3–11.

³ Там же. № 9. С. 21.

⁴ Цит. по: Вострышев М. Божий избранник: Крестный путь Святителя Тихона, Патриарха Московского и всея Руси. М., 1990. С. 96–97.

которой очередной раз он подтвердил твердый антирелигиозный курс советского правительства: «Мы с религией боролись и боремся по-настоящему».

Русская православная церковь оказывала реальную помощь голодающим: собирала с прихожан продукты и денежные средства и раздавала их многодетным семьям, спасая их от голодной смерти. В течение полугода патриарх Тихон добивался от советского правительства санкции на данный вид общественной деятельности, чтобы открыто призвать паству к пожертвованиям в пользу голодающих. Постановлением ВЦИК такое разрешение было получено только 9 декабря 1921 года. В нем говорилось, что все собранные в помощь голодающим средства должны поступать в местные комиссии помощи, подчиненные ЦК Помголод при ВЦИК. Духовенство только формально допускалось к совместной разработке плана использования собираемых средств и к участию в распределении пожертвований на местах.

По положению от 1 февраля 1922 года, подписанному заместителем председателя ЦК Помголода А.Н. Винокуровым, РПЦ в деле помощи голодающим работала под его жестким контролем. Инструкция устанавливала порядок сбора пожертвований, их направления и формы отчетности. Сборы производились по церквям за воскресными и праздничными богослужениями на тарелку членами приходских советов. По окончании сбора пожертвования записывались в ведомость по прилагаемой форме, включая пожертвованные вещи, и передавались церковному старосте на хранение, который каждый месяц передавал их по инстанции. Церковные драгоценности передавались в местные комиссии помощи голодающим. Церковные сборы контролировались еще и органами рабочей крестьянской инспекции.

Вскоре патриарх РПЦ Тихон вновь подготовил текст обращения к верующим России и ко всем православным, жившим за ее пределами, с воззванием о срочной помощи голодающим. Церковь обратилась к правительству РСФСР с просьбой опубликовать данное обращение в газетах, но 9 февраля 1922 года Политбюро ЦК РКП(б) постановило разрешить печатать обращение патриарха только отдельным листком⁵.

В разгар голода, с февраля по май 1922 года включительно, советское руководство приняло решение нанести сокрушительный удар по Церкви путем полного подрыва ее материального и духовного значения. Было произведено вооруженное, насильственное изъятие оставшихся церковных ценностей, включая освященные предметы и сосуды, без которых было невозможно каноническое проведение религиозных православных обрядов. Вооруженный поход за церковными ценностями сопровождался мощной пропагандистской кампанией под лозунгом «Все церковные ценности направить на закупку хлеба и семян для спасения пострадавших от голода крестьян Поволжья!». Фактор страшного голода в Поволжье и в других зерновых регионах, подвергшихся продразверстке и

засухе, сыграл на руку советской власти при проведении операции по разорению храмов.

Негласное решение советского правительства об изъятии церковных ценностей было документально оформлено в самом начале 1922 года: 2 января состоялось заседание Президиума ВЦИК, на котором обсуждался вопрос о ликвидации церковного имущества. В принятом постановлении говорилось, что колоссальные ценности церквей и монастырей должны стать достоянием государства согласно инструкции к декрету об отделении Церкви от государства. Золотые и серебряные предметы, драгоценные камни и проч. передавались на государственное хранение, а историко-художественные ценности и имущество поступали в ведение Главмузея наркомата просвещения. Ответственность за проведение в жизнь данного постановления возлагалась на местные органы самоуправления Советов⁶. В данном постановлении ВЦИК не было никакого упоминания о голоде в России и помощи голодающим.

Только через полтора месяца, 16 февраля 1922 года, на очередном заседании Президиума ВЦИК был заслушан вопрос «Об изъятии церковных ценностей для реализации на помощь голодающим». В нем говорилось, что ввиду неотложной необходимости надо спешно мобилизовать все средства страны для спасения погибающего от голода населения. ВЦИК в дополнение к декрету от 2 января 1922 года предлагал местным Советам «немедленно изъять из церковных имуществ, переданных в пользование группам верующих всех религий, по описям и договорам все драгоценные священные предметы из золота, серебра и камней, изъятие коих не может существенно затронуть интересы культа, и передать в органы Наркомфина со специальным назначением в фонд ЦК Помгол»⁷.

Разгром Церкви готовился большевиками в режиме строжайшей секретности, поэтому церковное руководство могло только догадываться об очередных планах советской власти в этом направлении. 6 февраля 1922 года патриарх получил долгожданное, утвержденное руководством ЦК Помголода «Положение о возможном участии духовенства и церковных общин в деле оказания помощи голодающим». После проверки во ВЦИК и в Политбюро ЦК РКП(б) 14 февраля того же года было опубликовано очередное воззвание патриарха Тихона, в котором он призывал прихожан к новым благотворительным пожертвованиям, а духовенству разрешал передавать в пользу голодающих церковную утварь и имущество, используемые в храмах для украшения алтаря и икон⁸.

Декрет ВЦИК от 23 февраля 1922 года, опубликованный в «Известиях», об изъятии всех без исключения церковных ценностей был полной неожиданностью для РПЦ. Он означал, что власть взяла курс на уничтожение Церкви и религии. Как показали дальнейшие события, спасение голодающих было только поводом к его началу. Православные иерархи и верующие справедливо определили проведение этой

⁵ Архивы Кремля. Политбюро и церковь. Кн. 2. Новосибирск, М., 1998. С. 12–15.

⁶ Там же. С. 5–6.

⁷ Там же. С. 15–16.

⁸ Там же. Кн.1. С. 10–11.

кампании как намерение большевиков нанести смертельный удар по православию в России. 28 февраля того же года патриарх Тихон без разрешения властей обратился с воззванием к духовенству и верующим по поводу изъятия всех церковных ценностей из действующих храмов. Политбюро ЦК РКП(б) считало изъятие церковных ценностей важным политическим мероприятием и не собиралось вступать в переговоры с «князьями» Церкви. На проведение кампании были направлены партийные и чекистские кадры. Советское руководство спешно создавало в центре и на местах секретные комиссии для изъятия церковных ценностей. С этой целью в губернии были направлены представители центральной власти. В середине марта 1922 года без предупреждения началось изъятие церковных ценностей в городах Смоленске, Калуге и Шуге (Иваново-Вознесенской губернии), где, по мнению большевиков, имелись богатые храмы.

Большинство граждан не верили в то, что советское правительство направит изъятие у Церкви ценности на закупку хлеба для голодающего Поволжья и других регионов России. Для таких предположений были серьезные основания. Л.Д. Троцкий, И.В. Сталин и другие лидеры партии и государства требовали пополнять интернациональный фонд для подготовки пролетарской революции в Европе. С этой целью проводилась закупка новых видов оружия для Красной Армии.

30 марта 1922 года Троцкий направил в Политбюро ЦК РКП(б) записку о политике по отношению к Церкви и духовенству с практическими выводами для совещания секретарей губпарткомов и предгубисполкомов. В ней содержалось краткое изложение программы действий советской власти в 1922 году, которая состояла из трех главных направлений: раскола духовенства, изъятия ценностей и расправы с «черносотенными попами». Центральным пунктом этой программы было изъятие церковных святынь. Вот что было сказано в записке Троцкого по данному вопросу: «Кампания по поводу голода для этого крайне выгодна, ибо заостряет все вопросы на судьбе церковных сокровищ»⁹.

16 мая 1922 года в Москве состоялся Пленум ЦК РКП(б). На нем пятым пунктом повестки дня был рассмотрен вопрос «О кампании по извлечению церковных ценностей». После обсуждения было признано необходимым максимально ускорить реализацию уже изъятых ценностей, для чего была образована комиссия в составе Л.Д. Троцкого, Г.Я. Сокольникова и Л.Б. Красина¹⁰. На члена советского правительства — народного комиссара внешней торговли Красина возлагалась задача по продаже церковных ценностей за рубежом. Сокольникову, получившему в начале 1922 года портфель комиссара финансов, предлагалось за счет полученного от Церкви золота и серебра укрепить курс советского рубля. Как известно, в 1922 году в РСФСР началась чеканка серебряных монет. Глава комиссии Троцкий настаивал на том, чтобы значительные средства были направлены на повышение финансирования Красной Армии.

Как отмечалось выше, по замыслу большевиков, изъятие церковных ценностей должно было окончательно подорвать материальную основу Церкви и усилить раскол внутри высшего духовенства РПЦ. С этой целью Политбюро ЦК РКП(б) решило всемерно поддержать наиболее ярых противников патриарха Тихона — обновленцев. В самом начале апреля 1922 года секретарем ЦК РКП(б), в качестве одного из заместителей Сталина, был назначен опытный партиец Валериан Куйбышев. 17 мая того же года он подготовил совершенно секретную инструкцию для секретарей крупнейших партийных организаций страны. В ней была определена генеральная линия для руководства антирелигиозной кампанией. Сталин ознакомился с текстом инструкции и после незначительной правки сделал свою приписку в верхней части листа: «Телеграмму направить во все губкомы внутренней России, Сибири, Украины, Урала, Северо-Западных областей, Юго-Восточных областей Киргизии непосредственно. Кроме того, во все бюро ЦК и национальных ЦК»¹¹.

Содержание телеграммы имело принципиальное значение, поэтому приведем ее текст с небольшими сокращениями: «С[овершенно] секретно. Шифром. Всем губкомам и обкомам РКП. В развитие директивы от 14 апр[еля] сообщается вам, что внутри церковной организации начинается широкое обновленческое движение. Парт[ийные] организации должны самым внимательным образом следить за ним. Партия твердо стоит на своей принципиальной позиции, враждебной всякой религии. Советская власть, проводящая отделение церкви от государства, продолжает политику официального невмешательства в церковные и религиозные дела. Но для партии далеко не безразлично, стоят ли во главе церковной организации, охватывающей десятки миллионов верующих, контрреволюционные заговорщики или элементы, лояльно настроенные к сов[етской] власти. Рекомендуются оказать всякую возможную, но неофициальную поддержку обновленческому движению, платформа которого напечатана в московских газетах от 15 мая. Необходимо содействовать тому, чтобы на предстоящем церковном поместном соборе большинство оказалось за лояльными к сов[етской] власти элементами. Во внутренние разногласия среди обновленческой части духовенства по вопросу о нужности или ненужности патриарха, степени и характере самоуправления приходов, а также в национальные трения рекомендуются не вмешиваться, помня, однако, что обострение борьбы по всем этим вопросам для нас желательно.

Работа должна происходить с максим[альной] осторожностью и тактичностью через нашего неофициального уполномоченного по церковным делам. Официально на страницах печати выступления обновленцев против церковного феодализма критиковать с точки зрения их непоследовательности и половинчатости, <...> в этой критике заострить вопрос на борьбе с религией вообще, дабы не затруднить раскол внутри церкви. Секретарь ЦК В. Куйбышев. 17.V—[19]22 г.»¹².

⁹ Бутовский полигон. 1937–1938. Кн. 2. М., 1998. С. 355–356.

¹⁰ РГАСПИ. Ф. 558. Оп. 1. Д. 2342. Л. 1–2.

¹¹ Там же. Оп.11. Д. 29. Л. 55.

¹² Там же.

В.И. Ленин предполагал забрать у Церкви в виде ценностей фонд размером «в несколько сотен миллионов золотых рублей (а может быть, и в несколько миллиардов)»¹³. Он считал, что некоторые монастыри и лавры имели «гигантские богатства». В действительности эти надежды не оправдались. Богатства храмов оказались явно преувеличены. Пробные изъятия в провинции дали ничтожные результаты. По отчетам нескольких губерний, было изъято из храмов в основном серебро и очень мало золота.

Советское руководство, пораженное столь ничтожными результатами кампании по изъятию церковных ценностей, обвинило местное духовенство и верующих в краже и сокрытии церковных ценностей. Исполкомам губернских Советов было дано распоряжение выставить вооруженную охрану у церквей, а ГПУ предлагалось ускорить организацию процессов о кражах в связи с изъятием церковных ценностей¹⁴.

Со стороны Советского государства были усилены меры безопасности при изъятии церковных ценностей. С целью преодоления сопротивления духовенства и верующих привлекались дополнительные вооруженные подразделения, части ГПУ и партийно-советский актив. От имени ЦК РКП(б) Сталин направил секретную телеграмму, в которой предлагал всем секретарям губкомов привлечь на свою сторону лояльное советской власти духовенство с целью изоляции «контрреволюционных» попов. Для этого он рекомендовал назначить в каждой губернии ответственного партийца по руководству работой, связанной с вопросами Церкви и расколом внутри духовенства. Он призывал местных руководителей всячески побуждать просоветскую часть духовенства выступать против нынешней церковной иерархии во главе с патриархом Тихоном, которая показала свою контрреволюционность при изъятии церковных ценностей, чем и обнаружила свою злую волю и скомпрометировала себя.

«Начиная эту решительную борьбу против тихоновцев, — писал Сталин, — лояльное нам духовенство должно получить уверенность, что советская власть защитит их и не позволит контрреволюционным иерархам расправиться с ними»¹⁵. Сталин давал указание местным партийным организациям, как вести себя в этой политической игре: «...всемерно подталкивать лояльных попов на лозунг нового поместного собора для смещения контрреволюционного патриарха и его клики, ни губкомам, ни исполкомам ни в каком случае не участвовать в этой работе официально и открыто. Инициатива должна исходить от демократических попов и верующих мирян <...>».

Работу в указанном смысле надлежит вести энергично, дабы довести до конца то движение, которое возникло в недрах церкви на почве изъятия ценностей. Секр[етарь] ЦК И. Сталин, 14/IV– [19]22 г.»¹⁶.

К концу марта 1922 года, по сводке ГПУ, из церквей было изъято: в Калужской губернии — более 302 пудов серебра (1 пуд равен 16 кг), 72 с лишним фунта золота (1 фунт — 400 г [около 454 г.], серебряные монеты и драгоценные камни; в Воронеже — более 15 пудов ценностей из серебра и 4 фунта — предметов из золота, 1163 драгоценных камня; из шести церквей Нижнего Новгорода — более 30 пудов серебра и один с лишним фунт золота; в Костроме — 16 пудов серебра и 24 фунта золота; из Успенского собора во Владимире — 5 пудов ценностей из серебра и более фунта золотых украшений¹⁷. В Иваново-Вознесенской губернии было изъято церковных ценностей и отправлено в Москву: серебра — более 360 пудов, золота в изделиях, ломе — более 2 фунтов, золотых монет — на 1440 руб., бриллиантов (крупных) — 11 штук, мелких — 240 шт., жемчугов в ризах — около 17 фунтов¹⁸.

Советское правительство тщательно готовилось к изъятию церковных ценностей из храмов Москвы и Петрограда, куда стягивались войска Красной Армии, части особого назначения и батальоны войск ГПУ. Из храмов Кремля в апреле 1922 года было изъято и сдано государству более 1 пуда золота, 290 пудов серебра, 259 бриллиантов, 672 алмаза. Всего весной того года из храмов Москвы изъяли 3059 пудов серебра, более 2 пудов золота, 500 золотых рублей, а также бриллианты, алмазы и другое. В 502 храмах Московской губернии конфисковали 1,5 тыс. пудов серебра, более 20 фунтов золота и 7548 драгоценных камней, а в остальных 385 храмах работа по изъятию ценностей продолжалась¹⁹.

В Петрограде большинство граждан было настроено против решения большевиков об изъятии церковных ценностей. Митрополит Вениамин в письменном обращении к представителям местной власти настаивал на предоставлении Церкви права самостоятельной организации помощи голодающим, а также выкупа части церковных ценностей, ссылаясь на то, что, по канонам, использовать священные предметы могла только сама Церковь. Большевики, чтобы предотвратить выступление граждан, пошли на временное соглашение с Вениамином и его сторонниками, но не выполнили его, и изъятие продолжалось.

Во многих церквях Петрограда верующие встали на защиту церковных ценностей. Например, 19 апреля 1922 года в Князь-Владимирском соборе первая попытка вывезти изъятые ценности не состоялась по причине противодействия собравшихся прихожан. Только через 2 дня того же месяца с помощью вооруженной силы удалось лишь частично забрать из собора в Гохран 4 больших серебряных ризы весом в 1 пуд 3 фунта и 19 малых риз, а 10 лампад, 4 ковшика общим весом 1 пуд 24 фунта — в Помголод. Значительную часть ценностей верующие выкупили за собранные среди прихожан серебряные предметы.

¹³ Архивы Кремля. Политбюро и церковь. Новосибирск, М., 1998. Кн. 1. С. 141.

¹⁴ «Подтвердить к неуклонному исполнению...» (Протоколы заседаний Бюро Центральной комиссии по изъятию церковных ценностей) / Церковь в истории России. Сб. статей. Вып. 6. М.: Институт российской истории РАН, 2005. С. 214–215.

¹⁵ РГАСПИ. Ф. 558. Оп. 11. Д. 29. Л. 12.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Кривова Н.А. Власть и Церковь в 1922–1925 гг. Политбюро и ГПУ в борьбе за церковные ценности и политическое подчинение духовенства. М.: АИРО—XX, 1997. С. 90–91.

¹⁸ Баделин В.И. Золото церкви. Исторические очерки. Иваново, 1995. С. 193.

¹⁹ Там же. С. 110.

Благодаря этому удалось спасти от уничтожения 35 риз, 4 Евангелия и др.

19 июня 1922 года власти повторили изъятие золотых и серебряных вещей из Князь-Владимирского собора. На сей раз они забрали богослужебные предметы общим весом в 6 пудов, а сами верующие в качестве выкупа за оставшиеся священные предметы собрали более 3 пудов серебра в виде ложек, кувшинов и проч.²⁰

С помощью обновленцев и вооруженной силы Петроградский губернский исполнительный комитет Советов до конца апреля 1922 года провел полное изъятие церковных ценностей из большинства храмов. Всего было собрано 4 пуда золота, 1024 пуда серебра и 3690 бриллиантов²¹.

4 ноября 1922 года в Политбюро ЦК РКП(б) поступила итоговая ведомость об изъятых церковных ценностях, в которой значилось: золота — 33 пуда 32 фунта, серебра — 23 997 пудов 23 фунта, бриллиантов — 35 670 штук и др. Все было оценено в 4,6 млн золотых рублей²². По другим источникам, церковного золота и серебра, не считая драгоценных камней, было изъято на сумму почти в 7 млрд рублей²³. Эта фантастическая цифра была исчислена по курсу рубля после денежной реформы 1922 года. Изъятие церковных ценностей продолжалось до конца 1923 года.

На основе совершенно секретного постановления, принятого 19 октября 1922 года на заседании Политбюро ЦК РКП(б) под председательством И.В. Сталина, антирелигиозная кампания была продолжена. В выписке из протокола заседания, адресованной А.С. Бубнову, И.И. Скворцову, П.А. Красинову, В.Р. Менжинскому, П.Г. Смидовичу, Н.Н. Попову и Д.И. Курскому, сообщалось, что на нем был заслушан вопрос «о комиссии по антирелигиозной пропаганде». По данному вопросу было решено утвердить состав комиссии, включить в нее Попова и назначить его председателем. Комиссии было поручено представлять каждые две недели доклад в Политбюро²⁴. В качестве основной задачи комиссии по пропаганде Политбюро ЦК партии выдвигало разгром патриаршей Православной церкви с помощью обновленцев.

ЦК КП(б) У и Совнарком Украины предпринимали усилия, для того чтобы не отстать от РСФСР и других советских республик в деле изъятия церковных ценностей. Главным препятствием являлась сложная религиозная обстановка в республике, где сопротивление верующих преодолевалось с большим трудом. Засуха 1921 года и последовавший за ней голод в зерновых районах обострили политические противоречия. Общественное движение за украинизацию и независимость от Москвы набирало силу, а среди украинского духовенства росло стремление к образованию автокефальной церкви. В совершенно секретном, не

подлежащем оглашению отчете ГПУ Украины за первое полугодие 1922 года в разделе «Духовенство» говорилось, что «после Октябрьской революции в течение 3,5 лет древняя цитадель реакции — церковь оставалась непримиримым врагом советской власти, оплотом контрреволюции. Это <...> болото продолжало жить в Советском государстве своей обособленной жизнью, сохранив в нерушимости весь свой внутренний строй и распорядок. Все стремления «черного» и «белого» духовенства были направлены лишь к охране церковного добра от безбожников — антихристов и соблюдению заветов патриарха Тихона, преподанных им своей пастве еще в 1918 году»²⁵.

ГПУ Украины, всецело занятое борьбой с оппозиционными силами, уделяло большое внимание антицерковной деятельности, которая была направлена на то, чтобы разбить единение и сплоченность церковного руководства. Среди низшего духовенства украинские чекисты стремились посеять революционные настроения для разложения Церкви изнутри. С помощью провокационных действий они стремились вызвать недовольство рядового духовенства политикой «князей» украинской церкви. ЦК КП(б) Украины в 1922 году обратил особое внимание ГПУ на автокефальное движение украинской церкви и изъятие церковных ценностей, для того чтобы окончательно разгромить церковную «контрреволюцию». Позиция украинских священнослужителей не была однозначной. Большинство из них поддерживало патриарха Тихона. При этом многие священники считали, что Церковь должна поделиться своими «богатствами» с голодающими.

В большинстве губерний Украины экспроприация церковных ценностей прошла без осложнений. В Харьковской, Николаевской, Екатеринославской и Донецкой губерниях активное участие в изъятии церковных ценностей принимали представители обновленческого течения «Живая церковь». Попытка украинских властей провести подобное мероприятие в районах, подвергшихся засухе, не увенчалась успехом. Например, в Одессе рабочие были настроены против изъятия. В таких случаях главным экспроприатором выступали органы ГПУ с активным привлечением вооруженных сил, а само изъятие напоминало войсковую операцию²⁶.

8 марта 1922 года Президиум Всеукраинского центрального исполнительного комитета Советов (ВУЦИК) за подписью Н.А. Скрипника подготовил совершенно секретный документ «О передаче церковного имущества в фонд помощи голодающим». В нем говорилось, что вследствие невыносимых страданий голодающего населения необходимо срочно оказать продовольственную помощь и тем предотвратить смерть от голода многих десятков и сотен тысяч людей. Там же было сказано, что из-за отсутствия материальных ресурсов и денег на закупку продовольствия рабоче-крестьянское правительство УССР вынуждено было ускорить меры по изъятию церковных ценностей.

²⁰ Шкаровский М.В. Город на все времена. СПб., 2010. С. 191–193.

²¹ Васильева О.Ю., Кнышевский П.Н. Красные конкистадоры. М.: Соратник, 1994. С. 182.

²² Кривова Н.А. Указ. соч. С. 116, 118.

²³ Кристалл А.М. Голод 1921 г. в Поволжье: опыт современного изучения проблемы. Дис. ... канд. ист. н. М., 1997. С. 29.

²⁴ РГАСПИ. Ф. 558. Оп. 1. Д. 4939. Л. 1.

²⁵ ГА СБ Украины. Ф. 13. Д. 254. Л. 60.

²⁶ Веселова О.М., Марочко В.И., Мовчан О.М. Голодомор в Україні, 1921–1923, 1932–1933, 1946–1947: Злочини проти народу. Киев, Нью-Йорк, 2000. С. 62–63.

В документе утверждалось: «Ввиду наличия в церквях, монастырях и молитвенных домах всех вероисповеданий огромных ценностей, имеющих чисто материальное значение, предложить местным Советам рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов немедленно изъять по описи все драгоценные предметы из золота, серебра, камней, слоновой кости и передать в финансовые органы со специальным назначением в фонд ЦК Помголода. Этот фонд должен составить подробный перечень ценностей, изъятых из местных храмов. Соккрытие драгоценного имущества карается как растрата достояния УССР, а сокрытие от описи драгоценных предметов из золота, серебра и проч. — принудительными работами на срок до 1 года с конфискацией всего имущества религиозных или церковных организаций»²⁷.

На Украине изъятие религиозных ценностей из храмов, монастырей и синагог в основном завершилось к осени 1922 года. По данным республиканских историков, ценностей собрали меньше, чем расхитили сами организаторы и преступные элементы. Власти возложили вину за пропажу церковных святынь — крестов, окладов, украшений и самих икон — на священников и общины верующих. По всей Украине по указанию партийных и советских органов была проведена политическая расправа над оппозиционно настроенными «представителями религиозного культа». Волна сфальсифицированных судебных процессов прошла по республике. Священников обвинили в преднамеренном сокрытии церковных ценностей²⁸.

Украинские большевики держали под своим контролем изъятие церковных ценностей, автокефальное движение и украинизацию Православной церкви с целью ее уничтожения. По их инструкциям органы ГПУ Украины «тактично и осторожно вели работу по дальнейшему разложению рядов духовенства, углубляя и форсируя раскол, направляя движение в желательное русло и одновременно сохраняя за собой общее руководство им»²⁹.

ЦК КП(б) и Совнарком Украины стремились объединить автокефальное движение с кампанией украинизации православной церкви. К началу 1922 года в условиях нарастания массового голода им многое удалось сделать благодаря искусственному раздуванию этого движения среди националистически настроенных элементов. С помощью агентуры украинского ГПУ предполагалось привлечь на свою сторону городское и сельское духовенство, чтобы с его помощью распространять шовинистические идеи и «обрабатывать» в этом направлении массы крестьянства. Украинизация не встретила сочувствия в широких массах крестьянства и сельского духовенства, а среди некоторых слоев населения, напротив, самое энергичное противодействие. Борьба за украинизацию церкви приняла затяжной характер и во многих местностях (Харьковской, Киевской, Подольской губерниях)

сопровождалась бурными эксцессами и конфликтами среди мирян и духовенства. Последнее, в подавляющем большинстве относясь к этой затее отрицательно, все же имело в своей среде «постепеновцев» — сторонников украинизации из числа русского духовенства, полагавших, что украинизация церкви неизбежна, но не должна проводиться сплеча, как это делают наиболее рьяные ее сторонники, а должна носить эволюционный характер.

Другим могучим фактором разложения и раскола Православной церкви Украины местные власти считали декрет об изъятии церковных ценностей. Ставка делалась на то, что «аполитичное» духовенство должно было немедленно выявить свое «лояльное» отношение к советской власти в стремлении помочь голодающим и перед глазами пухших с голоду верующих «осуществить заповеди Христовы». Украинские большевики считали, что низшее духовенство пойдет по этому пути и тем бросит вызов «черносотенным столпам церкви», продолжавшим стоять на прежней позиции в отношении к новой власти — враждебной и неприемлемой для нее, еще более углубленной лишением их материальных благ. Большевики видели, что значительная часть духовенства, не желая подчиниться им, развила широкую агитацию за противодействие изъятию. Таким образом, создавалась атмосфера, при которой несколько «взрывов народного негодования» могли принудить советское правительство отменить злополучный декрет.

В ряде мест Украины духовенство имело поддержку народа. В ряде мест Украины духовенство имело поддержку народа. Представители украинской православной церкви путем распространения воззваний и проповедей призывали верующих не отдавать золото и серебро, которыми, по их словам, Советская власть хотела «купить» Антанту на Генуэзской конференции. Таким образом, они стремились сорвать работу комиссий по изъятию. В Одессе, Кременчуге и других городах при обсуждении вопроса о сдаче ценностей по совету местных священников прихожане обращались к советским органам власти с ходатайством об оставлении ценностей в храмах, предлагая взамен деньги³⁰.

ЦК КП(б) У получал информацию от республиканского ГПУ, что в селах Правобережья духовенство использовало декрет об изъятии церковных ценностей для антисоветской агитации. Чекисты обращали внимание на то, что значительная часть «контрреволюционных попов» проводила свою «черную» работу под маской внешнего сочувствия к голодающим и даже выпускала воззвания с призывом к непротивлению изъятию ценностей и добровольным пожертвованиям. В сводках утверждалось, что раскрытие органами ГПУ Украины случаев хищения и сокрытия ценностей подрывало престиж духовенства, попавшего на скамью подсудимых.

Репрессии против священников — противников раскола православной украинской церкви сопровождались всемерной поддержкой большевиками обновленческого движения — «Живой церкви». Украинское обновленчество, ставившее своей задачей

²⁷ ЦГА ООУ. Ф. 1. Оп. 20 (Отдел по работе среди женщин). Д. 1573. Л. 18.

²⁸ Політичний терор і тероризм в Україні XIX–XX ст. Історичні нариси. Київ, 2002. С. 301.

²⁹ ГА СБУкр. Ф. 13. Д. 254. Л. 61.

³⁰ Там же. Л. 62.

коренную реорганизацию церкви, ее переустройство на «евангельских» началах и «приближение» к народу, первоначально встретило отклик в некоторых кругах духовенства и паствы. По данным ГПУ, в ряде мест были организованы обновленческие группы, которые проводили энергичную агитацию с целью привлечения новых своих сторонников. При поддержке советской власти в городах и селах Украины началась смена священников, а бразды правления перехватывали представители обновленческого движения.

18 марта того же года Центральная комиссия Помголода Украины подготовила инструкцию «О порядке изъятия церковных ценностей в пользу голодающих». Она требовала от местных Советов в недельный срок представить заверенные копии церковных и инвентарных описей до 1917 года и договоров с группами верующих, которым в 1918 году были переданы в пользование храмы и другие молитвенные здания всех вероисповеданий. На основании описей и иных данных устанавливалась очередность изъятия ценностей. Вне очереди предлагалось начать изъятие из наиболее богатых часовен, храмов, монастырей, не дожидаясь получения описей. На правах экспертов в состав губернских и уездных комиссий по изъятию ценностей вошли представители народного образования по музейному подотделу. При отсутствии какого-либо предмета, находящегося в пользовании группы верующих, об этом составлялся особый протокол и передавался следственным органам для производства расследования и привлечения виновных к ответственности. Если среди церковных ценностей находились вещи, числящиеся на учете губернских музеев, или обнаруживались предметы бесспорно музейного значения, то они должны были сдаваться на хранение в отдел музеев до особого распоряжения комиссии. Реализация изъятых ценностей на местах была строго запрещена³¹.

Когда подготовительная работа по изъятию церковных ценностей из украинских храмов стала затягиваться, появился совершенно секретный циркуляр ЦК КП(б) У об изъятии церковных ценностей за подписью секретаря ЦК С.В. Косюра от 4 апреля 1922 года. В нем предлагалось для успешного проведения кампании возложить руководство ею на бюро губернских комитетов партии совместно с комиссарами воинских частей. Важнейшие губернии должны были установить ближайшие сроки изъятия, менее важные — более поздние, после того как сведения об изъятии в Петрограде и других центральных губерниях распространятся по всей территории страны. Наряду с этим предлагалось создать в губерниях официальные комиссии или отделы для формальной приемки ценностей, переговоров с группами верующих и пр., строго соблюдать, чтобы национальный состав этих официальных комиссий не давал повода для шовинистических заявлений.

Агитации предлагалось придать характер, чуждый всякой борьбы с религией и Церковью, а целиком направленный на помощь голодающим. Одновременно с этим рекомендовалось стремиться внести раскол в духовенство, проявляя в этом отношении решительную инициативу, взяв под защиту государственной власти

тех священников, которые открыто выступают в пользу изъятия. Партийная агитация и пропаганда лояльных новой власти священников ни в коем случае не должны были сливаться, так как в первой отмечалось, что значительная часть просоветского духовенства вела борьбу против преступного, скаредного отношения к ценностям со стороны бесчеловечных и жадных «князей церкви». На митингах предлагалось давать слово представителям голодающих с требованием скорейшего изъятия ценностей³².

Далее в циркуляре было сказано, что в случае обнаружения среди противников изъятия ценностей представителей буржуазных, купеческих элементов или бывших чиновников их следует немедленно арестовывать. При необходимости, если черносотенная агитация пойдет слишком далеко, организовывать манифестации с участием гарнизона при оружии и с плакатами «Церковные ценности — для спасения жизни голодающих». В отношении церковного руководства было сказано: «Видных попов по возможности не трогать до конца кампании, негласно, но официально (под расписку через губернские политотделы) предупредив их, что в случае каки-хлибо эксцессов они ответят первыми...»³³

В Одессе и Одесской губернии в связи с изъятием церковных ценностей была сложная общественно-политическая обстановка. Местные чекисты, предвидя массовые протесты, проводили большую агитационно-оперативную деятельность среди духовенства и паствы. Им всячески содействовало руководство Одесского губисполкома. 1 апреля 1922 года его председатель Аверин встретился с местным архиепископом Феодосием. Приведем некоторые важные выдержки из их беседы. Вначале глава губисполкома, вспоминая о прошлом, заявил, что «при царизме» духовенство лучше реагировало на все несчастья, которые случались, а теперь оно необоснованно консервативно. В Америке даже мелкая и средняя буржуазия отзывалась на наше несчастье, и к нам оттуда идет помощь. Далее Аверин сказал: «У нас в Одессе не было ничего подобного, за исключением одного священника, который просил дать ему разрешение выехать за границу для сбора пожертвований, которому мы отказали. Других случаев не было. Что скажут миллионы голодающего крестьянства? Никто им не наносил такого удара, как духовенство. Ценные религиозные предметы ценны постольку, поскольку они спасут тысячи жизней».

Архиепископ Феодосий отвечал ему, что будет рад, если церковный люд изменит свое отношение к церковным ценностям. И добавил: «Я не слышал, чтобы он высказывался против помощи голодающим. Он готов дать ложки, серебро, разную утварь и др., но не священные предметы. Верующий скорее умрет с голоду, чем он отдаст икону или другую церковную ценность». Аверин настаивал на своем и при этом подчеркнул, что «многое будет зависеть от самого главы одесского духовенства». Архиепископ Феодосий, не отвергая того, что последнее слово будет за ним, не советовал обращаться к священникам и верующим с предложением о реквизиции церковного имущества, чтобы избежать массового недовольства. Советовал

³¹ Там же. Л. 21.

³² Там же. Д. 995. Л. 1.

³³ Там же. Л. 2.

обратиться к Церкви с просьбой о помощи голодающим. Он привел пример, когда на его имя пришла телеграмма от голодающих из Царицына, которую он опубликовал. Паства отнеслась к просьбе о помощи сочувственно и решила послать деньги, так как новая власть отвергла помощь хлебом.

Аверин выразил надежду, что при добром желании духовенства вопрос будет решен положительно, а в заключение сказал: «Советская власть достаточно крепка и могла бы решить этот вопрос иначе, но она не намерена ссориться с духовенством, так как оно не представляет для нее опасности. Одесское духовенство, если пожелает, сможет оказать чувствительную помощь, так как в церквях имеется много ценностей, которые без вреда и ущерба для религиозных обрядов можно будет использовать для голодающих»³⁴.

Власть оказывала давление на верующих и открыто прибегала к вооруженной силе. До 1 мая 1922 года в Одесской губернии было произведено изъятие ценностей из синагог, что дало около 27 пудов серебра. При этом комиссия по изъятию ценностей вела себя вызывающе. Всякие попытки защитить церковные святыни грубо пресекались. Так, в синагоге Бейс-Гамедраш комиссия допустила оскорбительные действия, но получила отпор со стороны духовенства и верующих, которые были арестованы ГПУ. Арестованные были обвинены в утайке, подмене ценностей и преданы суду. Подобное происходило и при изъятии церковных ценностей из православных храмов. Староста украинской Дмитрияевской церкви за сопротивление изъятию освященных церковных предметов был оштрафован на 100 млн рублей в пользу голодающих³⁵.

В мае 1922 года на Украине не удалось полностью завершить изъятие церковных ценностей, как это предусматривалось по плану. Некоторые губернии постановлением Пленума исполкома Советов продлевали сроки изъятия. 2 июня того же года Скрипник направил телеграмму в ЦК КП(б) У следующего содержания: «Постановлением Пленума Полтавского губисполкома изъятие продлено до 5 июня, а Центральной комиссией по изъятию церковных ценностей крайний срок был установлен на 25 мая. Прошу срочно дать распоряжение о немедленном окончании кампании»³⁶. Однако изъятие продолжалось.

Всего за период кампании по изъятию церковных ценностей на Украине, по данным сводки на 8 июня 1922 года, было конфисковано: серебра — более 3077 пудов, золота — более 3 пудов, бриллиантов — 1393 и многое другое, вплоть до золотых часов, николаевских облигаций и ценных бумаг³⁷. Украинский историк Василий Верига в своей книге привел следующие данные, опубликованные в советской печати в июле 1922 года: «Из украинских храмов было изъято более 2850 пудов серебра, более 3 пудов золота, 1397 каратов алмазов, 468 золотых и серебряных монет и др. ценности»³⁸.

³⁴ ЦГА ООУкр. Ф. 1. Оп. 20. Д. 995. Л. 36–37.

³⁵ ГА СБУкр. Ф. 13. Д. 260 (Т. 2). Л. 63.

³⁶ ЦГА ООУкр. Ф. 1. Оп. 20. Д. 995. Л. 27.

³⁷ Там же. Л. 31.

³⁸ Верига В. Конфискация церковных ценностей в Украине в 1922 г. Киев, 1996 (на укр.яз). С. 89.

После ряда народных выступлений в поддержку Церкви и против изъятия церковных ценностей план А.Д. Троцкого по реквизиции церковного золота усовершенствовался. В его письмах и записках в Политбюро ЦК РКП(б) с 22 по 30 марта 1922 года предлагалось организовать процессы над иерархами РПЦ, «расхищавшими» ценности. С этой целью предлагалось ассигновать 10 млрд советскими деньгами на проведение антицерковной агиткампании в самом широком масштабе, чтобы расколоть духовенство и расправиться с черносотенными попами.

4 мая 1922 года В.И. Ленин выступил на заседании Политбюро ЦК РКП(б) по вопросу «О реализации церковных ценностей за границей». Политбюро приняло постановление, которое обязывало наркома внешней торговли Л.Б. Красина ускорить ход переговоров по реализации ценностей за границей³⁹.

Советское правительство не допустило Православную церковь к организации самостоятельного сбора средств и созданию церковного фонда помощи голодающим, а предлагало сдавать все церковные ценности в общий государственный фонд, возглавлявшийся М.И. Калининым. РПЦ и другие конфессии через объединение верующих самостоятельно собирали и направляли значительные денежные средства на закупку продовольствия и организовывали свои питательные пункты в районах голода. Глава РПЦ патриарх Тихон обратился к главам зарубежных церквей с просьбой оказать материальную помощь голодающим Поволжья.

Таким образом, во время голода 1921–1922 годов борьба между властью и Церковью обострилась, несмотря на то что миллионы граждан были заняты проблемой выживания. Настойчивое стремление новой власти покончить с религией натолкнулось на упорное открытое и скрытое сопротивление народа. Большинство граждан страны, даже те, кто в 1917 году мирно встретил захват власти большевиками, не могли согласиться с их намерением вычеркнуть Церковь из традиционной жизни русского и российского общества.

Православие, ислам, католицизм, иудаизм и другие конфессии России были поставлены вне советской идеологии. На страницах газет коммунистические вожди периодически заявляли, что не намерены нарушать право на свободу вероисповедания, а на деле открыто высмеивали верования как пережиток прошлого. При большевиках свободу деятельности получили мелкие религиозные секты баптистов и других нетрадиционных групп, отколовшихся от основных религий и запрещенных до 1917 года.

Широкая антирелигиозная пропаганда советской власти сочеталась с повышенной секретностью оперативных мер ГПУ по ликвидации авторитетных фигур духовенства и паствы. Изъятие церковных ценностей, равносильное ограблению, преподносилось как вынужденная и необходимая мера для спасения голодающих крестьян-хлеборобов под видом того, что Церковь должна поделиться своим богатством с народом.

³⁹ Архивы Кремля. Политбюро и церковь. Кн. 2. Новосибирск, М., 1998. С. 231.

Репрессии против Православной церкви и других конфессий только усилили их поддержку со стороны верующих граждан. Люди спасали священные реликвии, под угрозой ареста хранили их у себя, помогали

священникам скрываться от преследований власти. Благодаря поддержке народа Церковь пережила гонения, продолжавшиеся два десятилетия, и укрепила свои духовные и правовые позиции в стране.

Литература

1. Архивы Кремля. Политбюро и церковь. Кн. 2. Новосибирск, М., 1998. С. 12–15.
2. Бутовский полигон. 1937–1938. Кн. 2. М. Панорама. 1998. С. 355–356
3. Веселова О.М., Марочко В.И., Мовчан О.М. Голодомори в Україні, 1921–1923, 1932–1933, 1946–1947: Злочини проти народу. Киев, Нью-Йорк, 2000. С. 62–63.
4. Вострышев М. Божий избранник: Крестный путь Святителя Тихона, Патриарха Московского и всея Руси. М., 1990. С. 96–97.
5. Кристкалн А.М. Голод 1921 г. в Поволжье: опыт современного изучения проблемы. Дис. ... канд. ист. н. М., 1997. С. 29.
6. Ленин В.И. ПСС. 5-е изд. М., 1974. Т. 35. С. 322.
7. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 558. Оп. 1. Д. 2342, 4939; Оп. 11. Д. 29.
8. ЦГА ООУ. Ф. 1. Оп. 20 (Отдел по работе среди женщин). Д. 1573. Л. 18.
9. Шкаровский М.В. Город на все времена. СПб., 2010. С. 191–193.
10. Красный террор в годы гражданской войны. По материалам Особой следственной комиссии // Вопросы истории. 2001. № 8. С. 3–11.
11. «Подтвердить к неуклонному исполнению...» (Протоколы заседаний Бюро Центральной комиссии по изъятию церковных ценностей) // Церковь в истории России. Сб. статей. Вып. 6. М.: Институт российской истории РАН, 2005. С. 214–215.

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО СОГЛАСИЯ В СТАНОВЛЕНИИ ФЕДЕРАТИВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЕ (НА ПРИМЕРЕ ШВЕЙЦАРИИ И АВСТРИИ)

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

Две небольшие страны в Центральной Европе были организованы как федеративные государства. Федерализм в Швейцарии стал результатом длительной эволюции мультиэтнических самоуправляющихся кантонов. Он был создан «снизу», волей граждан. В Австрии федерализм появился в чрезвычайной ситуации — после разгрома страны в Первой мировой войне по инициативе партийных элит. В обоих случаях гражданское общество сыграло решающую роль в федеративном строительстве.

Ключевые слова: *сравнительный федерализм, история федерализма, федерализм в Швейцарии, федерализм в Австрии.*

Role of Civil Accord in the Formation of Federative Statehood in the Central Europe (as Exemplified by Switzerland and Austria)

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

Two small countries in Central Europe has been organized as federative states. Federalism in Switzerland was a result of long evolution of multi-ethnic self-governing cantons. It was created from the «grass roots». In Austria federalism has appeared in a emergent situation after the defeat in the First World War on the initiative of party elites. In both cases civil society has played decisive role in federative building.

Key words: *comparative federalism; history of federalism; federalism in Switzerland; federalism in Austria.*

Центральная Европа в силу своего геостратегического положения является сложным в этническом отношении регионом. В последние столетия Древнеримской империи империи здесь сконцентрировались многочисленные варварские народы, которые впоследствии, расселившись по Западной Европе, дали начало европейскому феодализму. Однако не все

районы были одинаково доступны для внешней агрессии.

Швейцария в силу своего горного ландшафта в конечном счете сумела добиться независимости от своих могущественных соседей, положив начало кантональной конфедерации в конце XIII века. Объединившиеся в союз в 1291 году три кантона (Ури, Швиц, Нидвальден)

заключили друг с другом военный союз, направленный против попыток Габсбургов поставить под свой контроль перевал Сен-Готард. При этом кантоны уже вскоре добились еще большей автономии от претендовавшей на власть над ними Священной Римской империи германской нации. Организационно-административная рыхлость последней, страдавшей от междоусобиц на рубеже XIII–XIV веков, при правлении Рудольфа I Габсбурга, позволила швейцарцам укрепить свою самостоятельность. «Первоначально испытывавшие влияние примера соседних ломбардских коммун, боровшихся против Империи, швейцарское восстание против Габсбургов объединило горцев-крестьян и городских бюргеров, сделав их союз победоносным. Политическое руководство было принято тремя «лесными кантонами», крестьянская пехота которых в 1315 году обратила в бегство австрийскую феодальную кавалерию, блокировав ее в узких долинах при Моргартене»¹.

Не следует идеализировать общественные порядки в средневековой Швейцарии. «В Ури и Унтервальдене баронские семейства или династии министралов, возвысившиеся благодаря управлению монастырскими землями, определяли политику, имевшую цель освобождение от Габсбургов. В Швице, напротив, преобладали зажиточные крестьянские семьи, в свою очередь обретавшие черты руководящего слоя»².

Тем не менее местная швейцарская элита не обладала той социальной силой и узкокласовым эгоизмом, которые были свойственны феодалам крупных европейских государств. Она проявляла способность к социальному маневру и политическим компромиссам.

Особенно это было заметно по мере расширения союза кантонов, к которому в 1315 году присоединился Обвальден, а в 1332 году — Люцерн, в 1351 году — Цюрих. Городские кантоны, пользуясь своим преимуществом, оказывали давление на сельскую округу, но полностью игнорировать ее мнение не могли. В самом союзе со второй половины XIV века происходит институционализация собраний представителей кантонов-гагзатцунгов, где практиковался принцип большинства, а при принятии щекотливых решений требовалось единогласие. С 1415 года в результате успешных действий против Австрии возникают первые фогства — совместно управляемые территории. Некоторые кантоны совершают экспансию и заключают индивидуальные соглашения с отдельными местностями, которые не входят в состав союза. Возникают и разногласия между членами. Например, в 1436–1450 годах имеет место война между Цюрихом и кантонами центральной Швейцарии³.

Фактически швейцарские кантоны к концу XV века добиваются независимости, хотя формально еще входят (до 1648 года) в состав Священной Римской империи. К началу XVI века их уже 13, и в таком составе конфедеративное объединение существует до конца XVIII века.

Религиозные противоречия XVI–XVII веков не прошли мимо Швейцарии. Триумфальная проповедническая деятельность Цвингли в Цюрихе вызвала симпатию

в Берне, Базеле и Шаффхаузене, но одновременно пять внутренних кантонов (Ури, Швиц, Унтервальден, Люцерн и Цуг) категорически выступили против цвинглианства. Швейцарским элитам хватило прагматизма, чтобы не быть вовлеченными в общеевропейскую Тридцатилетнюю войну (1618–1648), развернувшуюся между католиками и протестантами, но впоследствии локальных религиозных войн им избежать не удалось. Не удалось избежать и внешней агрессии со стороны буржуазной Франции, попытавшейся создать так называемую Гельветическую республику. После краха наполеоновской империи новый союзный договор между 22 кантонами от 7 августа 1815 года постулировал в качестве главной задачи совместную оборону. В свою очередь, великие державы согласились с принципом нейтралитета в отношении Швейцарии. Тем не менее «кантоны столкнулись с растущим вмешательством в их внутренние дела. В условиях возможной экспансии Германии и Италии решающее значение приобрела потребность в более высокой степени коллективной безопасности кантонов, образованием и содержанием единой армии, что могло обеспечить только единое государство»⁴.

Одновременно набирало силу движение за демократизацию. Радикалы, укреплявшие свои позиции, выдвигали требования равных избирательных прав и демократически избираемых органов власти, публичного суда, отмены цеховых ограничений и свободы торговли, унифицированного законодательства для своих кантонов. Под влиянием июльской революции 1830 года во Франции только в течение одного года 12 кантонов изменили свои конституции, ограничив власть аристократии и уничтожив цензуру.

Все кантоны были очень разные и в религиозном, и в этническом отношении, по численности населения и площади территории. По состоянию на начало XX века 60% жителей Швейцарии были протестантами, 40% — католиками. Причем «в половине кантонов католики и лютеране перемешаны почти в одинаковой пропорции». «В 15-ти кантонах, т.е. в большинстве из них, родной язык преобладающей части населения — немецкий, в 5-ти кантонах — французский, в одном итальянский и в одном — любопытное рето-романское наречие, представляющее одну из форм романских языков». Резко различались кантоны и по численности населения: Цюрих и Берн насчитывали до полумиллиона жителей, Гларус, Ури и Швиц — от 20 до 30 тыс. Если говорить о площади территории, то Берн и Граубюнден имели до трех тысяч квадратных миль каждый, а Женева и Цуг — около 100 квадратных миль⁵. Наконец, сильно отличалось внутреннее устройство кантонов. Немцы относились к управлению «ревниво и недоверчиво» и использовали прямое народоправство в виде ежегодных сходов, а французы, будучи «менее демократичны» и «склонны следовать руководству правителей», опирались на представительную демократию⁶.

¹ Андерсон П. Родословная абсолютистского государства. М., 2010. С. 281.

² Райнхардт Ф. История Швейцарии. М.: Весь мир, 2013. С. 16

³ [Электронный ресурс]. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Old_Swiss_Confederacy.

⁴ Петрова М.А. Конституция Швейцарской Конфедерации 1848 г. и ее влияние на развитие швейцарского конституционализма // История государства и права. 2013. № 17. С. 57.

⁵ Мижув П.Г. Главные федерации современного мира. СПб., 1907. С. 78–79.

⁶ Лоуаль А.А. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы. М., 1905. С. 392–395.

При подобной ситуации было практически невозможно создать из Швейцарии унитарное государство. С другой стороны, в связи с развитием капитализма, необходимостью унификации мер и весов, обеспечения выгодной транзитной торговли и независимости страны требовалось продвинуться вперед к более тесному союзу от прежнего конфедеративного устройства. Мощным катализатором для этого стало недопущение гражданской войны в связи с созданием союза пяти католических кантонов (Зондербунд), неофициально поддерживаемых соседними державами и папой римским.

Сами военные действия ограничились 23 ноября 1847 года, в ходе которых было убито 86 человек и 500 ранено. На следующий день федеральные войска оккупировали Люцерн, а остальные мятежные кантоны сдались⁷. Теперь перед швейцарцами был открыт путь для принятия федеративной конституции, которая во многих своих чертах напоминала конституцию США. В ней упоминались фундаментальные права швейцарцев, учреждался двухпалатный представительный орган в составе Национального совета и Совета кантонов, федеральное правительство и федеральный суд⁸.

Вместе с тем были и существенные отличия от американской модели федерализма, которые известный юрист Дж. Г. Созер-Холл назвал «социологическими» и объяснил небольшими размерами страны и устоявшимися традициями⁹. В тексте конституции 1848 года немало хозяйственно-финансовых положений, чего не встретишь, например, в конституции США 1787 года. Большое место занимают также вопросы обороны. Все выборы имеют цикл в 3 года. Конструкция исполнительной власти слабая. Ее легитимность зависит от органа народного представительства кантонов. Конституция Швейцарии 1848 года была одобрена на референдуме 6 июня 72,8% избирателей. За нее проголосовали 14 кантонов и 3 полукантона из 22¹⁰.

Выборы в швейцарский парламент при участии 44,6% избирателей прошли по 52 одномандатным и многомандатным округам. В шести кантонах члены парламента были избраны кантональными законодательными собраниями. 79 мест из 111 досталось радикальным левым. Остальные места раздробились между либеральным центром, правыми католиками, правыми евангелистами и левыми демократами¹¹.

Наряду с федеральным парламентом был образован коллективный исполнительный орган в составе 7 членов, избираемых парламентом, каждый член которого имел определенный участок работы, а должность председателя замещалась ежегодно путем ротации. Среди первых лиц, вошедших в Федеральный совет, было

немало опытных политиков, имевших тесные связи с избирателями.

Интеллектуальную элиту представляли Игнац Трокслер, получивший образование в Йене и Геттингене, практиковавший как врач в Вене и имевший в качестве друга Л. ван Бетховена, и адвокат Иоганн Урлих Ошенбейн. Трокслер — член законодательной ассамблеи кантона Аргау и профессор университета в Берне, представил один из первых проектов конституции страны. Ошенбейн, президент тагзатцунга в 1847 году, также сыграл большую роль в принятии основного закона. Безусловно, к «сливкам общества» принадлежал еще один член совета — Вильгельм Нёф, сын влиятельного купца из долины Рейна, изучавший право в Гейдельбергском университете. Член кантонального правительства в Санкт-Галлене, он предпочитал не вмешиваться в схватки между консерваторами и либералами. Полной его противоположностью был выходец из простой крестьянской семьи из кантона Тичино Стефано Франчини. Он учился в семинарии и приобрел устойчивый интерес к экономической статистике и журналистике. Вместе со своей женой организовал школу для девочек. Странник либеральных идей, он занимал целый ряд должностей в родном кантоне и выполнял деликатные посреднические миссии за пределами страны. В 1850 году он провел первую федеральную перепись населения¹².

Федерация, созданная в соответствии с конституцией 1848 года, носила крайне децентрализованный характер. Центральная власть имела достаточно ограниченные полномочия. Дальнейшее развитие страны пошло по пути унификации и демократизации. В 1849 году была образована единая почтовая служба, в 1850 году учреждена единая валюта, а внутренние таможенные пошлины упразднены. В 1854 году каналы и дороги перешли под федеральный контроль. В 1875 году окончательно был устранен разнобой в мерах и весах, поскольку метрическая система стала обязательной. Но главной приметой общественной жизни стал референдум. «После того, как в 1848 году была принята Федеральная Конституция Швейцарии, конституционный референдум стал неотъемлемой частью всех кантональных конституций»¹³. Параллельно с этим новой федеральной конституции 1874 года также был прописан референдум: все федеральные законы могли проходить через него по требованию 30 тыс. швейцарцев или 8 кантонов. В 1891 году была введена народная инициатива, обязывавшая представительный орган власти рассмотреть тот или иной вопрос или законопроект в случае поддержки его более 50 тыс. граждан. Примечательно, что в Швейцарии за последние 150 лет (до начала 1990-х годов) было 147 обязательных и 103 факультативных референдума, более чем за столетие было выдвинуто 104 народных инициативы¹⁴. Модель же федерализма,

⁷ [Электронный ресурс]. URL: <http://history-switzerland.geschichte-schweiz.ch/switzerland-federal-constitution-1848.htm>.

⁸ См.: Соломонова С.А. Федеральная конституция Швейцарии 1848 г. // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2005. № 3. С. 167–181.

⁹ Sauser-Hall G. The Political Institutions of Switzerland. Zurich, 1946. P. 208.

¹⁰ [Электронный ресурс]. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Swiss_constitutional_referendum_1848.

¹¹ [Электронный ресурс]. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Swiss_federal_election_1848.

¹² Федерализм: учебный словарь / под. ред. А.Д. Гулякова. Пенза, издательство Пензенского государственного университета, 2016. С. 169, 181

¹³ Соломонова С.А. Организация власти в швейцарских кантонах во второй половине XIX в. // История государства и права. 2015. № 11. С. 30.

¹⁴ Frey B.S. and Bohnet I. Democracy by Competition: Referenda and Federalism in Switzerland // Publius. Vol. 23. № 2. Spring 1993. P. 72–73.

несмотря на ее известную коррекцию в конституции 1999 года, осталась прежней — преимущественно децентрализованной.

Австрия, как и Швейцария, будучи небольшим государством, реализовала совершенно иной тип генезиса федеративного государства. Оно было организовано не «снизу», а «сверху». Правда, это государство по-своему также было выстрадано длительным историческим опытом сосуществования различных народов. Но австрийцы в этом конгломерате этносов были не равной величиной, а только официально доминирующей нацией.

В австро-венгерской монархии «под скипетром Габсбургов объединялось 11 национальностей: немцы, венгры, чехи, поляки, русины (украинцы), хорваты, сербы, румыны, словенцы, словаки, итальянцы. Австрийские немцы не составляли большинства населения... В 1851 году в стране насчитывалось 21,6% немцев (7,9 млн из 36,5 млн всего населения), 15,3% итальянцев, 13,4% венгров, 11% чехов. Впоследствии эти пропорции изменились несущественно»¹⁵.

Под давлением венгерского дворянства австрийские власти в 1867 году были вынуждены перейти к конструкции двуединой монархии. Но это усугубило ситуацию, поскольку Будапешт, в отличие от Вены, не обладал длительным опытом государственного управления. Не была выработана идеология, объединяющая народы шести языковых групп, и не была осуществлена должная демократизация политических институтов¹⁶.

Многонациональная монархия Габсбургов распалась осенью 1918 года. Депутаты австрийского парламента, провозгласившие себя 21 октября временным национальным собранием, долго откладывали с упразднением монархии, но после отречения императора Карла I 12 ноября были вынуждены провозгласить Германо-Австрийскую Республику.

Правительство возглавил лидер правого крыла социал-демократов Карл Реннер, сдерживавший активность левых сил. Новое государство включало в себя земли, большая часть которых находилась в основном в пределах современной Австрии, две — населенные немцами районы Моравии, Богемии и Австрийской Силезии. Высказывается предположение, что скорее это было децентрализованное унитарное государство, надевшееся впоследствии объединиться с Германией¹⁷. «Для немецких националистов (пангерманистов) аншлюс был главным требованием по идеологическим причинам; социал-демократы решительно поддерживали эту идею по экономическим и политическим соображениям. Крупное государство представлялось более жизнеспособным. ...социалисты-христиане, в свою очередь, из политических соображений также поддерживали идею аншлюса, однако довольно вяло»¹⁸.

Однако надеждам этим не позволили сбыться союзники, одержавшие победу в Первой мировой войне. По условиям Версальского и Сен-Жерменского договоров (1919 г.) объединение Германии и Австрии запрещалось. При этом державы-победительницы «подкорректировали» границы австрийского государства — немецкие районы на востоке (т.е. в Чехии и Польше) были изъяты, равно как и южная часть Тироля, которая отошла к Италии. В то же время к Австрии отошла часть Западной Венгрии, ставшая землей Бургенланд.

Какой способ создания федеративного государства был использован в Австрии: «сверху» или «снизу»? Ответ на этот вопрос не столь очевиден, учитывая сложную внутривнутриполитическую обстановку после краха огромной империи и мощное внешнеполитическое давление со стороны держав-победительниц.

Следует иметь в виду, что изначально между социал-демократически настроенной Веней и аграрными территориями, склонными к консерватизму, существовало отчуждение. В мае 1919 года христианские социалисты, опиравшиеся на земли, предложили план по федерализации, отвергавший идею социал-демократов о централизованном государстве. После совещаний представителей земель в Зальцбурге 15–17 февраля 1920 года и Линце 20–23 апреля 1920 года в Вене собрался конституционный комитет, предполагавший выработать компромисс¹⁹. И так, в образовании австрийского федеративного государства все же доминировало централизаторское начало. Роль низов нам кажется несущественной в условиях послевоенного хаоса и разрухи. Выборы в Конституционную ассамблею прошли при чрезвычайно высокой активности избирателей — 84,4%. Социал-демократическая рабочая партия получила преимущество почти в 150 тыс. голосов (40,8% против 35,9% симпатий избирателей у своих ближайших конкурентов — христианских социалистов)²⁰.

Австрийская республика получила свою конституцию в октябре 1920 года, которая стала результатом компромисса между партиями, а также между центральным правительством и восемью землями. Централизаторская сущность австрийского федерализма проявилась прежде всего в слабых полномочиях верхней палаты парламента и в явном доминировании законодательных компетенций федеративного центра. Верхняя палата — бундесрат комплектовалась представителями земель на основе численности их населения.

Весьма скромными были полномочия и самих земель. В их компетенции остались вопросы культуры, образования, охотничьи права, право на использование земельных участков. В отличие от Швейцарии высшая исполнительная власть не была коллегиальной, а воплощалась в фигуре президента, избираемого парламентом.

Важную роль был призван играть конституционный суд. Австрия оказалась пионером европейской (централизованной) модели конституционного правосудия, и

¹⁵ История Европы. Т. 5. От Французской революции конца XVIII века до Первой мировой войны. М., 2000. С. 114.

¹⁶ Neumann V. Federalism and Nationalism in the Austro-Hungarian Monarchy: Aurel C. Popovici's Theory // East European Politics and Societies. Vol. 16. 2003. № 3. P. 866.

¹⁷ Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского союза. М., 2014. С. 23.

¹⁸ Воцелка К. История Австрии. М., 2007. С. 349–350.

¹⁹ Schlesinger Rudolf. Federalism in Central and Eastern Europe. London, 1945. P. 248–274; Charles A. Gulick. Austria: From Habsburg to Hitler. Vol. I. Labor's Workshop of Democracy with a foreword by Walter Federn (Berkeley and Los Angeles, 1948). P. 84–111.

²⁰ [Электронный ресурс]. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Austrian_Constitutional_Assembly_election,_1919.

здесь обе стороны — центр и земли — могли проверять на соответствие Конституции федеральные и земельные законы.

«Вена стала столицей миниатюрной республики. Жители Вены составляли почти треть населения страны»²¹. Узость внутреннего рынка нового государственного образования создавала большие проблемы для австрийской промышленности, до того обслуживавшей огромную империю. Крайне неблагоприятной для экономики стала потеря прежних источников сырья и топлива (прежде всего угля). Имела место даже нехватка собственного продовольствия в преимущественно аграрной стране. Все эти трудности не только усиливали социально-экономическую нестабильность в стране, но и подталкивали к дальнейшей централизации и даже к проявлению авторитаризма и фашизма после 1929 года.

Современная Австрия — это, несомненно, демократическое государство. После времен австрофашизма и немецкой оккупации она вернулась к своему основному закону, но традиции централизованной федерации сохранила и не желает что-либо менять в своей государственной конструкции, в отличие от реформистски настроенных государств англо-американского мира и континентальной Европы²². «Стабильность австрийской федерации выгодно отличает ее от

исторической судьбы других бывших частей Австро-Венгрии (Чехословакии, Югославии), утративших свою федеративность...»²³

Таким образом, гражданское согласие в Центральной Европе, с высокой плотностью населения, интенсивной межгосударственной конкуренцией и значимыми феодальными пережитками, проявило себя несколько по-иному, чем в первооселенческих государствах²⁴. Федерализм здесь рождался как «сверху» (Австрия), так и «снизу» (Швейцария). Рядовые представители гражданского общества были задействованы в значительно меньшей степени, но все же они не были исключены из этого процесса. Как и в первооселенческих государствах, различные способы участия граждан в федерализации повлияли на содержание моделей федерализма. Швейцарский федерализм оказался наиболее децентрализованным; австрийский, как это ни парадоксально выглядело для небольшого государства, демонстрировал высокую степень централизации. Однако ввиду должного гражданского согласия обе модели показывают свою жизнестойкость и несомненные перспективы устойчивого развития.

²¹ Турок В.М. Очерки истории Австрии. 1918–1929. М., 1955. С. 138.

²² Karlhofer F. and Pallaver G. Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria // *Swiss Political Science Review*. Vol. 19. 2013. P. 41.

²³ Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе / под. ред. В.Я. Швейцера. М., 2009. С. 26.

²⁴ Гуляков А.Д. Гражданское согласие как фактор формирования федерализма (на примере первооселенческих государств) // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2016. № 2. С. 19–25.

Литература

- Андерсон П. Родословная абсолютистского государства. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2010. 2010.
- Воцелка К. История Австрии. М.: Весь мир, 2007. 2007.
- Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе / под. ред. В.Я. Швейцера. М.: Весь мир, 2009.
- Лоуэаль А.А. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы. М.: Изд. С.Скирмунта, 1905.
- История Европы. Т. 5. От Французской революции конца XVIII века до Первой мировой войны. М.: Наука, 2000.
- Лексин И.В. Государственное устройство федераций в составе Европейского союза. М.: Изд. Форум; Инфра-М, 2014.
- Мижухов П.Г. Главные федерации современного мира. СПб.: Изд. Г.Ф.Львовича 1907.
- Турок В.М. Очерки истории Австрии. 1918–1929. М.: Академия наук СССР 1955.
- Федерализм: учебный словарь / под. ред. А.Д. Гулякова. Пенза, 2016.
- Гуляков А.Д. Гражданское согласие как фактор формирования федерализма (на примере первооселенческих государств) // *Гражданское общество в России и за рубежом*. 2016. № 2.
- Петрова М.А. Конституция Швейцарской Конфедерации 1848 года и ее влияние на развитие швейцарского конституционализма // *История государства и права*. 2013. № 17.
- Соломонова С.А. Организация власти в швейцарских кантонах во второй половине XIX в. // *История государства и права*. 2015. № 11.
- Соломонова С.А. Федеральная конституция Швейцарии 1848 года // *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 2005. № 3.
- Frey B.S. and Bohnet I. Democracy by Competition: Referenda and Federalism in Switzerland // *Publius*. Vol. 23. № 2. Spring 1993.
- Karlhofer F. and Pallaver G. Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria // *Swiss Political Science Review*. Vol. 19. 2013.
- Neumann V. Federalism and Nationalism in the Austro-Hungarian Monarchy: Aurel C. Popovici's Theory // *East European Politics and Societies*. Vol. 16. 2003. № 3.
- Schlesinger Rudolf. Federalism in Central and Eastern Europe. London: 1945. P. 248–274; Charles A. Gulick. Austria: From Habsburg to Hitler. Vol. I: Labor's Workshop of Democracy with a foreword by Walter Federn (Berkeley and Los Angeles, 1948).
- Sausser-Hall G. The Political Institutions of Switzerland. Zurich, 1946.