



№ 2 (43) 2017

Научно-правовое издание

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА,
ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР – Р. В. ЕНГИБАРЯН**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Франческо Адорнато – профессор, ректор Университета г. Мачерата, Италия

Проф. доктор **Стивен Гуанпенг Донг** – Китайский Университет связей с общественностью, декан факультета непрерывного образования, профессор в сфере коммуникаций и лидерства, Национальная школа управления, Китай

Доктор **Герхард Шнайдер** – Королевский колледж Лондона, факультет менеджмента и бизнеса, Ph.D. in Political Science, Великобритания

Енгибарян Р.В. – научный руководитель факультета управления и политики, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Россия
Ендольцева А.В. – и.о. заведующего кафедрой правовых основ управления, доктор юридических наук, профессор, Россия

Хосе А. Моранде Лавин – Директор института международных исследований Университета Чили, Чили

Мальгин А.В. – проректор по общим вопросам МГИМО МИД России, кандидат политических наук, доцент, Россия

Сардарян Г.Т. – и.о. декана факультета управления и политики, кандидат политических наук, Россия

Субочев В.В. – профессор кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Россия

Торкунов А.В. – ректор МГИМО МИД России, академик РАН, Россия

Федотов А.Л. – Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в Словацкой Республике, кандидат юридических наук, Россия

Антонио Лопес Христопор – Директор института международных отношений “Венанчо де Моура”, Ангола

НАУЧНЫЙ СОВЕТ

Фабрицио Д’Ашенцо – профессор, проректор Римского Университета Саленица, Италия

Алексеева Т.А. – заведующий кафедрой политической теории МГИМО МИД России, доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, Россия

Амплеева Т.Ю. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук, Россия

Гаман-Голутвина О.В. – заведующий кафедрой сравнительной политологии МГИМО МИД России, доктор политических наук, профессор

Камолов С.Г. – научный руководитель кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России, кандидат экономических наук, доцент, Россия

Краснов Ю.К. – профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России, доктор юридических наук и доктор исторических наук, Россия

Кузьмина Н.Б. – проректор МГИМО МИД России по финансово-экономическим вопросам, доктор экономических наук, Россия

Лебедева М.М. – заведующий кафедрой мировых политических процессов МГИМО МИД России, доктор политических наук, профессор, Россия

Оганесян А.Г. – главный редактор журнала «Международная жизнь» МИД России, член Союза писателей России, Россия

Рамон Хиль-Касарес Сатрустеги – Посол, Директор дипломатической школы, Испания

Джеффри Уайзмен – Директор Азиатско-Тихоокеанского колледжа дипломатии (Австралийский национальный университет), Австралия

Энтин М.Л. – заведующий кафедрой европейского права МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Россия

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ – В.Э. БЕРЕЗКО

корректор – **Т.М. Срапян**

компьютерная верстка – **Д.Е. Волков**

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ

3 **Р.В. Енгибарян, Ю.А. Караулова, В.В. Селезнева**
Новолиберализм и глобализм - родные сестры

14 **А.С. Капто**
Взаимодействие культуры мира и культуры демократии как ключевая проблема обновляющегося миропорядка

К 100-ЛЕТИЮ ВЕЛИКОЙ РУССКОЙ

РЕВОЛЮЦИИ

25 **Т.Ю. Амплеева**
Парадигма правопонимания в первые годы советской власти

ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

37 **Д.О. Кутафин**
Договор к Энергетической хартии как международный правовой инструмент развития энергетических отраслей

45 **Н.И. Петрыкина**
О некоторых аспектах развития российского административного права на современном этапе

54 **Е.А. Малышев**
Способы защиты национального рынка труда

УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

61 **Е.А. Маслова**
Конституционная реформа Маттео Ренци: сущность и возможные последствия



№ 2 (43) 2017

Theoretical law journal

The founder: Federal State Autonomous Higher Education Institution "Moscow State Institute of International Relations (University) under the Ministry for Foreign Affairs of the Russian Federation"

CHAIRPERSON OF THE EDITORIAL BOARD,
EDITOR-IN CHIEF – R. YENGIBARYAN

EDITORIAL BOARD:

Francesco Adornato – Professor, Rector, University of Macerata, Italy;
Prof. Dr. Stephen Guangpeng Dong – China University of Public Relations, Dean of the Faculty of Continuing Education, Professor in Communication and Leadership, National School of Management, China
Dr. Gerhard Schnyder – Royal College of London, Faculty of Management and Business, Ph.D. in Political Science, United Kingdom
Robert V. Yengibaryan – Academic Director of the Faculty of Administration and Politics, Doctor of Law, Professor, Merited Fellow of Science of the Russian Federation, Russia
Alla V. Yendoltseva – Acting Head of the Department of Legal Foundations of Administration, Doctor of Law, Professor, Russia
Jose A. Morande Lavin – Director of Institute of International Studies (University of Chile), Chile
Artem V. Malgin – Vice-Rector for General Issues, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Russia
Henry T. Sardaryan – Acting Dean of the Faculty of Administration and Politics, Candidate of Political Sciences, Russia
Vitaly V. Subochev – Professor with the Department of Public Administration and Law of MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor, Russia
Anatoly V. Torkunov – Rector of MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Academician with the Russian Academy of Sciences, Russia
Aleksey L. Fedotov – Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation to the Slovak Republic, PhD in Law, Russia
Antonio Lopes Cristovão – Director of Institute for International Relations "Venancio de Moura", Angola

SCIENTIFIC COUNCIL

Fabrizio D'Ascenzo – Professor, Vice-Rector, Sapienza University of Rome, Italy;
Tatyana A. Alekseyeva – Head of the Department of Political Theory, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Philosophy, Professor, Merited Fellow of Science of the Russian Federation, Russia
Tatyana Yu. Ampleeva – Professor of the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Russia
Oksana V. Gaman-Golutvina – Head of the Department of Comparative Political Sciences, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Political Sciences, Professor
Sergei G. Kamolov – Academic Director of the Department of Public Administration and Law, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, PhD in Economics, Associate Professor, Russia
Yu. K. Krasnov – Professor with the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO under the Ministry for Foreign Affairs of Russia, Doctor of Law, Doctor of Historical Sciences, Russia
Natalia B. Kuzmina – Vice-rector of the MGIMO under the MFA of Russia for finances and economics, Doctor of Economic Sciences, Russia
Marina M. Lebedeva – Head of the Department of World Political Processes, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Political Sciences, Professor, Russia
Armen G. Oganessian – Editor-in-Chief, The International Life journal with the MFA of Russia, Member of the Writers' Union of Russia, Russia
Ramon Gil-Casares Satrustegui – Ambassador, Director of the Diplomatic School, Spain
Geoffrey Wiseman – Director of the Asia-Pacific College of Diplomacy (Australian National University), Australia
Mark L. Entin – Head of the Department of European Law, MGIMO under the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor, Russia

EXECUTIVE SECRETARY – V. BEREZKO

Proofreading – T. Srapyan
Computer make-up – D. Volkov

CONTENTS

ACTUAL PROBLEMS

MODERN CIVILIZATION

- 3 R.V. Yengibaryan, Yu.A. Karaulova, V.V. Selezneva
New liberalism and globalism are two sides of the same coin
- 14 A.S. Kapto
Interaction of the culture of peace and the culture of democracy as the key challenge of the renewing world order

THE 100TH ANNIVERSARY OF THE GREAT RUSSIAN REVOLUTION

- 25 T.Yu. Ampleeva
The paradigm of legal understanding in the early years of soviet power

LAW IN THE PRESENT-DAY WORLD

- 37 D.O. Kutafin
Treaty to the Energy Charter as an international legal instrument for the development of energy industries
- 45 N.I. Petrykina
On some aspects of the development of russian administrative law at the present stage
- 54 E.A. Malyshev
Methods of national labor market protection

ADMINISTRATION:

CHALLENGES AND PROSPECTS

- 61 E.A. Maslova
Matteo renzi's constitutional reform: its essence and possible consequences

Журнал «Право и управление. XXI век» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

С сетевым изданием «Право и управление. XXI век.

Электронное издание» можно ознакомиться по адресу: www.pravo.mgimo.ru

The "Law and Administration. The 21st Century" journal is included in the List of the reviewed scientific editions which publish the major research results of doctorate and candidate of science degree dissertations.

The Internet edition of the "Law and Administration. The 21st Century" is available at : www.pravo.mgimo.ru

НОВОЛИБЕРАЛИЗМ И ГЛОБАЛИЗМ - РОДНЫЕ СЕСТРЫ

*Роберт Енгибарян**

*Юлия Караулова***

*Вера Селезнева****

DOI 10.24833/2073-8420-2017-2-43-3-13

***Введение.** Статья представляет собой исследование института демократии на современном историческом этапе под воздействием идеологии неолиберализма и глобализма, которую проводят правительства стран Европейского Союза, а также с учетом влияния миграционного и цивилизационного факторов.*

***Материалы и методы.** Методологическую основу исследования составляют общенаучные и специальные методы познания политических и социальных явлений и процессов, такие как метод системно-структурного анализа, синтеза социально-правовых явлений, сравнительно-правовой метод и другие. Целью статьи является анализ перспектив развития демократических институций в будущем в контексте экономических, политических, демографических и конфессиональных трансформаций.*

***Результаты исследования.** В результате проведенного исследования авторами были сделаны выводы о том, что в свете последних политических и демографических трансформаций европейская демократия, ранее считавшаяся универсальным средством от всех политических невзгод, оказалась неспособной противостоять миграционному нашествию и связанным с ним дестабилизирующим социальным явлениям. Наряду с этим, политические режимы, существующие в странах Африки, Азии, Латинской Америки, а также на постсоветском пространстве лишь отчасти можно определить как демократические на основании критериев, таких как разделение властей, верховенство закона, права и свободы граждан, честные выборы, сменяемость власти и т.д. Что касается исламской цивилизации, то, несмотря на формальные признаки демократических институтов в некоторых исламских государствах, говорить о подлинно демократической форме правления преждевременно.*

***Обсуждение и заключения.** Обосновывается необходимость пересмотра основных критериев института демократии с учетом политических, экономических, социальных и демографических трансформаций последнего времени, а также важность цивилизационного и конфессионального факторов в ходе демократических процессов в странах Европы, Азии, Африки и Америки.*

* **Енгибарян Роберт Вачаганович**, заслуженный деятель науки России, доктор юридических наук, профессор.

** **Караулова Юлия Анатольевна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры английского языка № 6 МГИМО МИД России.

*** **Селезнева Вера Викторовна**, кандидат филологических наук, доцент, заведующий кафедрой английского языка № 6 МГИМО МИД России.

Век глобализации мирового сообщества, его объединения с помощью телекоммуникационных технологий, международной финансово-банковской системы и транснациональных компаний происходит *тектоническое* переселение из голодного, агрессивного юга на богатый север с желанием найти хлеб и крышу над головой. Народы, очень непохожие друг на друга, раньше встречавшиеся друг с другом только на торговых путях и в пограничных зонах, вдруг оказались согражданами Евросоюза или США, России, Австралии и т.д., обязанными жить в рамках одной, одновременно отличной друг от друга, демократической юрисдикции.

Европейская демократия и толерантность – самая разобщенная и рыхлая среди других аналогичных политических культур – оказалась перед жесточайшим испытанием. Демократия как чудотворное универсальное средство от всех политических невзгод вдруг, к великому удивлению либералов, оказалась в этих условиях бесполезной. Диалог народов и культур, к которому призывали европейские феминизированные правительства, провалился в силу их колоссальных различий. Последовали взрывы, убийства, изнасилования, массовое неподчинение существующим порядкам и правилам жизни. На что европейские новолибералы ответили театрализованными миллионными маршами в обнимку с руководителями разных стран, слезливыми речами и возложениями цветов на могилы погибших по причине их недалековидности и глупости жертв.

Сегодня пришедшие к власти на волне популизма, феминизма, толерантности и пр. новолибералы начинают понимать, что для диалога нужны равнокультурные или хотя бы терпящие и слушающие друг друга стороны, тогда как ислам начисто отвергает все базовые ценности христианской культуры и демократии, такие как светское государство, свобода совести, равноправие полов, равенство мусульман и немусульман, отказ от применения насилия и многое другое. Следовательно, то, о чем гуманитарная мысль догадалась, но стыдливо молчала, состоит в следующем: демократия оказалась вовсе не глобальным явлением и не для всех населяющих планету народов и населения. К этому выводу после ряда «цветных» революций и пролития моря

крови пришел и американский истеблишмент. Комплекс полицейских и гражданских институтов, находивших благодатную почву в странах иудейско-христианской, конфуцианской, индуистско-буддистской цивилизаций, был полностью или частично отвергнут исламским миром. «Частично» это касается государств, таких как Турция, Алжир, Марокко, Албания, Азербайджан, Казахстан, Киргизия и т.д., в которых многие демократические институты существуют в половинчатом или усеченном варианте. Это чисто юридическое, но не реальное отделение религии от светской жизни, имитация выборности власти, существование квазиоппозиционных партий, таких как ЛДПР, КПРФ и СПС в России и других постсоветских «демократических республиках», ограниченное участие женщин в общественно-политической жизни и многое другое. Но тем не менее опасность возврата к радикальному исламу, как в 70-80 годы в Иране, в Турции, странах Ближнего Востока и Средней Азии всегда остается. Более того, даже в этих, сравнительно более продвинутых в сторону демократии государствах, в повседневной жизни остаются многие положения шариата, а также многочисленные запреты и табуированные области жизни. Мусульманин не может себя объявить неверующим или отрицающим существование бога атеистом, требовать реального равенства мужчин и женщин, мусульман и немусульман, ограничения роли религии и духовенства в политической и общественной жизни и т.д.

Одной из главных причин падения Римской империи было чудовищное демографическое давление соседних варварских народов, их бесконтрольная миграция в пространство империи и обоснование в ее пограничных зонах. В современном лексиконе европейских новолибералов это не что иное, как глобализм, взаимопроникновение народов и культур. Однако неясным остается, куда проникает собственно население Европы и с какой целью [См.: 4. С. 13-15]¹.

Первая арабская волна исламской экспансии прошла по Северной Африке и Южной Европе, докатилась до Франции и была остановлена Карлом Мартеллом в 732 году в битве при Пуатье. Отступив назад, арабы обосновались на обширных пространствах Северной Африки, где находят-

¹ О цикличности жизни, фрагментарном о современном повторении аналогичных событий, произошедших много веков назад, широко распространено мнение у гуманитариев самых разных специальностей.

ся и поныне, и на Пиренейском полуострове, который покинули только в конце XVI века благодаря усилиям Карла Великого, Фердинанда Арагонского и Изабеллы Кастильской.

Второе исламское нашествие предприняли турки-османы, которые, разгромив оставшуюся в одиночестве Византию, захватили Константинополь, чуть позже – Балканы, Сербию, Болгарию, Румынию и были остановлены под Веной только в 1683 году. Главный христианский город с прилегающими на юге Европы территориями остался под властью мусульман. Выход России в 1917 году из Антанты и большевистская революция спасли Турцию от полного разгрома и захвата Константинополя. Чудесным образом Турция спаслась от разгрома и после Второй мировой войны, когда советские войска были полностью готовы к нападению и возврату большой территории Армении и Грузии, находящихся до этого в составе царской России и отошедших туркам по идиотской доверчивости большевиков и лично Ленина, убежденных в скорой победе турецкого пролетариата².

Третья исламская волна – уже не воинство, а огромные потоки жалких голодных людей (в основном женщин, детей и подростков), – особенно усилилась после проведения США и союзниками «цветных» революций в арабском мире и продолжается в настоящее время.

Что останется в руках мусульман на этот раз, трудно сказать, но благодаря США на территории Сербии после непрерывной 78-дневной бомбардировки Белграда было создано маленькое исламское квазигосударство Косово (10 тысяч квадратных километров).

Чем закончится новое проникновение мусульман в Европу, где их насчитывается уже более 60 миллионов, сказать сложно. Какую часть Европы (или уже весь материк) завоюют они просто своей демографической сверхактивностью и неспособностью интегрироваться в сложную для них более высокую культуру? С другой стороны, такого желания большинство из них и не проявляет. После появления группы мусульман тут же начинается строительство на деньги, посланные Турцией, Саудовской Аравией, Катаром и другими, мечетей, в которые от-

правляются имамы со средневековым мировоззрением, а потом уже – группы боевиков для объединения мусульман вокруг созданной с помощью мечети уммы³ и направления их политической и общественной активности в нужное этим исламским государствам русло. Это известная схема, и плачущие феминизированные правительства Европы об этом хорошо знают [См.: 1. С. 38-41]. Огромное количество исламского населения, оказавшись в Европе, из поколения в поколение не работают, и единственное усилие, которое они прилагают – это демографическая активность для получения по числу детей большего объема субсидий. Сегодня вся Европа покрыта, наподобие разъедающей тело раковой опухоли, живущими по законам шариата маленькими исламскими поселениями, которые некоторые авторы метко называют «точечными халифатами» [См.: 6].

Выживет ли современная демократия, ослабленная новолиберальным радикализмом пришедших на волне всеобщих выборов к власти политиков-популистов с идеологией приоритета прав личности и разных меньшинств над обществом перед мрачным натиском ислама – большой и трагичный вопрос.

За многие тысячелетия цивилизация в разных частях планеты развивалась нелинейно, с разными скоростями и переменным успехом, в зависимости от природно-климатических условий, геополитического местоположения, антропологических, религиозных факторов, уровня культуры и качества производимых знаний проживающих там народов [См.: 5].

Почти два века назад русский философ Петр Чаадаев отметил, что каждый народ живет в разных историко-временных измерениях – в прошлом, настоящем и будущем. Такая картина становится несравненно более пестрой, если рассмотреть ее уже в планетарном масштабе, где бок о бок сосуществуют народы и общества, одни – с культурой XV века или даже начала средневековья, а другие успешно покоряют XXI век.

Только в XX веке человечество увеличилось почти на 3 миллиарда человек, достигнув черты 7,5 миллиардов, тогда как в 1500 году на планете проживало примерно 500 миллионов людей. И такой громадный

² Безнаказанность Турции удивляет своей беспрецедентностью, вспомним хотя бы кипрские события, куда вторглись турки в 70-е годы прошлого века, последние события в Сирии и многое другое.

³ Умма - исламское закрытое сообщество.

рост идет именно за счет жителей бедных стран, не имеющих возможности прокормить себя и своих детей. Только благодаря международной, преимущественно западной гуманитарной и медицинской помощи, существует огромная масса этих людей, которые и сегодня с удвоенной силой продолжают рожать, оставляя все проблемы на мировое (главным образом, западное) сообщество⁴.

Такой недалёковидный гуманизм сегодняшних новоллибералов, не желающих уравновесить и связать воедино гуманитарную помощь и рост населения бедных стран, например, путем угрозы прекращения любой помощи обязать правительства этих стран жестко регламентировать демографию своего населения, является главной причиной появления сотен миллионов полуголодных, обреченных на нищету и иммиграцию, пополняющих международные террористические организации людей. Почему великий Китай путем жесточайших мер смог ограничить свою опережающую рост экономики демографию, а исламские, африканские страны этого не могут, а скорее, не хотят. Ведь турок исламист Эрдоган без малейшего стеснения многократно призывал живущих в Европе за счет европейской помощи и субсидий турчанок рожать не менее пяти детей для склонения демографической чаши весов в Европе в сторону исламского населения. Но вот вопрос - что будет с Европой, кто будет производить, кормить, лечить, обучать этих людей – не заботит ни его, ни его пакистаносаудовских единомышленников. Им нужно распространение границ ислама и власть любой ценой. А что могут противопоставить сегодняшние новоллиберальные руководители мечтающим восстановить Великий халифат исламистам? Отвлеченные мысли о гуманизме, толерантность, уступчивость во всем? Может, они желают убедить свой народ беспокоиться о будущем страны, рожать детей? Это совсем не странно, так как вечно стремящиеся к власти Ангела Меркель, ее коллеги француз Эммануэль Макрон, англичанка Тереза Мэй, премьер Нидерландов Марк Рютте, Председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер, премьер-министр Италии Джентилони Сильвери и многие другие евролидеры не имеют детей и нормальных семей, более того, не стремятся брать на воспитание чу-

жих детей из сиротских домов и приютов. Случайность? Конечно, нет. Скорее закономерность для представителей глобализма. Жить сегодняшним днем – эгоизм, жесткий индивидуализм...

Как таких людей избиратель приводит к власти, ведь в каждом из них он хочет видеть свой идеал, добропорядочного семьянина, гражданина своей страны. Может, поэтому они так легко идут к разрушению семейных традиций, с таким упорством продвигают идею равенства традиционных и естественных семейных пар и гей-лесбийского сообщества. Эти люди, разумеется, должны иметь равные юридические права со всеми остальными, но природа обделила их возможностью иметь детей, быть такими, как подавляющее большинство страны. Однако стремление новоллибералов уравнивать всех во всем не только идет вразрез с естественной логикой, но и ставит большинство в неравное положение с меньшинством. Сегодня общественная политическая жизнь в странах с новоллиберальной идеологией поставлена с ног на голову: большинство стало подавляемым «меньшинством». Любая непохожесть превращается в привилегию, нежелающий работать наркоман или совершивший преступление иммигрант получает денежную субсидию и льготы, превышающие доходы тяжело работающих налогоплательщиков. Можно ли считать такое состояние нормальным? Вряд ли, ведь *новоллиберальная идеологическая программа расслабляет народ, делает его инертным и безразличным настолько, что в итоге это может сокрушить великую христианскую цивилизацию*, как в свое время болевшие схожими недугами Римская и Византийская империи пали не столько под напором варваров, сколько вследствие внутренних противоречий.

В бешеном ажиотаже всеобщих выборов сегодня избиратель не доходит до обсуждения морально-семейного облика своего кандидата. Он занят обсуждением предложенной им экономико-политической программы, с обостренным вниманием следит, чтобы кандидат на должность не покушался на общие казенные деньги, имеющие прямое отношение и к нему. При многоступенчатых выборах, обсуждая кандидатуры претендентов на власть, вряд ли выборщик пройдет мимо такого важного факта, как семейное положение, физическое или психо-

⁴ В животном мире рост популяций идет за счет саморегулирований: если есть еда, благоприятные условия – они увеличиваются; если этого нет, то их рост ограничивается и держится в определенных рамках.

логическое состояние, а также бездетность своего кандидата⁵.

* * *

Развитие транспорта и коммуникаций, открытость границ благополучных западных стран, их мягкое иммиграционное законодательство, возможность получения образования и ежемесячных субсидий, многократно превышающих среднюю зарплату работника страны, безнаказанность за многие преступления привлекают в Европу молодежь не только из исламских и африканских стран. Происходит интенсивное общение различных цивилизаций. Но если в прошлом такое взаимодействие проходило, в основном, на территориях колоний, куда колонизаторы, помимо получения выгоды путем эксплуатации местных ресурсов и рабочей силы, приносили еще и порядок, просвещение, производство, профессиональные навыки и культуру, то обратный ход исторического маятника – приход в таких масштабах в метрополию многомиллионных необразованных, без профессиональных навыков толп иммигрантов – ни тем, ни другим ничего хорошего в будущем не сулит. Такая масса людей не может в новых условиях полностью интегрироваться, станет обузой для местного населения, материалом для пополнения криминала и международных террористических организаций, что и происходит на самом деле сегодня. Обстановка, связанная с иммигрантами в странах Запада, с каждым годом ухудшается, и это очевидно. Но любое новое новолиберальное правительство, отлично понимая краткость своего пребывания у власти, всячески старается дотянуть до конца своего срока и переложить ответственность на плечи нового правительства. Разумеется, все это не может закончиться добром: сегодня-завтра новолибералы-популисты потерпят крах, и к власти придут правые, возможно, радикально-правые силы, что происходит в Европе уже сейчас. Не начнутся ли процессы реконкисты, что уже имело место в Европе при царствовании Изабеллы Кастильской и Фердинанда Арагонского в конце 15 века?

В настоящее время под названием «демократического», «народно-национального» существуют совершенно

разные политические режимы, от правоцентристского (большинство стран Латинской Америки, ряд постсоветских республик) до либерально-демократического со своими более радикализированными вариантами (Франция, Бельгия, Голландия, Швеция и т.д.) и ярко выраженного авторитарного (Беларусь, Россия, Казахстан) или кланово-олигархического, теократическо-олигархического (Туркмения, Азербайджан, ОАЭ, Катар, Иордания, Таджикистан). С помощью одинаковых научных критериев трудно в разных странах рассмотреть современную демократию. Их может объединить, как уже сказано выше, наличие одного-двух схожих фрагментов из общей комплексной системы демократии без ее базовых ценностей для прикрытия далеко не демократической, авторитарной сущности таких государств. В постсоветском пространстве к их числу можно отнести большинство бывших советских республик: Азербайджан, Казахстан, Туркмения, Таджикистан, Узбекистан, Киргизстан. Россия, Беларусь, Грузия, Армения, Молдова - соблюдают многие параметры демократических институтов, но по свободе волеизъявления народа, безопасности граждан и их экономических прав, соблюдению всех выборных демократических процедур заметно отличаются от своих бывших друзей по социалистическому лагерю, так называемых новых демократий, которые существуют в Восточной Европе в таких странах, как Польша, Чехия, Словакия. Венгрия и т.д., не говоря о странах старых традиционных демократий: Великобритании, Франции, Германии. Нидерландов, Швеции, Дании, США и т.д.

К демократии народы движутся веками. Это большой системный процесс, затрагивающий все стороны общественно-политической социальной жизни конкретной страны и, самое главное, самого человека, его психологию и мировоззрение. Для того чтобы бывший раб, холоп, подданный стал уважающим себя гражданином, требуется огромное количество времени и соответствующая социально-политическая среда, цивилизационная приверженность. Ведь не секрет, что страны исламской цивилизации несравненно более невосприимчивы к демократическим ценностям, чем

⁵ Эгоисты и себялюбцы, отрицающие естественные, традиционные ценности страны, где родилась ее культура и история, память своих предков, вряд ли вызовут симпатию рядового избирателя. Как может такой политик говорить о будущем своей страны, которая по идеологии глобалистов просто место для жительства...не больше...

другие. Попытки ускорить общий цивилизационный процесс исламских регионов, как в свое время жестким насилием и пропагандой пыталась делать советская власть, увенчались неудачей [См.: 1].

Главная проблема мусульманских стран, как и прежде, фактическая вмонтированность религии в государство. Юридически о разделении церкви и государства объявляют большинство исламских стран, но фактически это далеко не так. Приведу пример из нашей недавней истории. В разгар азербайджанско-армянско-карабахской войны тогдашний Президент Азербайджана, бывший генерал КГБ Гейдар Алиев торжественно объявил: «Я вам обещаю, ислам непременно вернется на земли Карабаха»⁶. Обратите внимание, бывший чекист, по-видимому, наказавший в свое время не одного исламиста, не говорит о возвращении одной территории в состав Азербайджана, а ведет речь о возвращении ислама. Не отстаёт получивший по наследству от отца власть Ильхам Алиев, нынешний Президент Азербайджана, объявивший 2017 год годом исламской солидарности. Он, по-видимому, забыл, что не является главным муфтием - духовным лидером страны. На самом деле, ни отец, ни сын Алиевы далеко не религиозные люди, это было бы для них большой честью. Они молились и молятся только на свою власть, потому и совершали хадж в Мекку, чтобы убедить глубоко верующий народ в их приверженности к исламу. Авторы понимают, что этими строками нарушили одну из главных «ценностей» новоллиберальной этики - политкорректность. Ведь согласно этой концепции нельзя говорить правду, чтобы вдруг не обидеть кого-либо, тем более правоверного, готового за свою веру нести такие лишения, ходить в страшную жару вокруг священного камня, оголяться до пояса и часами самозабвенно молиться. Политкорректность предполагает или использование языка наподобие «новояза» Джорджа Оруэлла, или просто ложь и замалчивание того, что очевидно. Сегодняшняя политическая культура новоллибералов повсеместно заменяет правду ложью. Нельзя назвать родителей словами «отец» и «мать», надо их заменить словом «родители», иначе обидятся гей-пары, нельзя сказать «негр», «мусульманин» и т.д. Но оскорбить Христа и христианство, белое население, которое обучает и кормит тех, кого нельзя называть, – пожалуйста, ведь

никто за них не вступится, не нападет и не убьет.

Итак, демократия была порождением европейской цивилизации и сегодня с разной основательностью и глубиной действует в основном в странах христианской цивилизации, включая полностью Северную и Южную Америки, Европу, (исключая частично признанное мусульманское квазигосударство Косово), а также Россию, Грузию и Армению. Она включает еще Австралию, Новую Зеландию. Одновременно демократия перешагнула границы христианского мира и основательно укрепилась в буддистско-синтоистской Японии, Южной Корее, Сингапуре. Своеобразно, но, несомненно, демократическим путем развиваются Тайвань, Китай, Филиппины, Таиланд, Вьетнам.

Во многом отличный, но тем не менее более близкий к западному варианту иберийско-латиноамериканский вариант демократии. Здесь роль Церкви и религии более значима, чем в других частях христианского мира. Неравномерность развития государств Южной Америки, несомненно, очевидна и во многом имеет свои причины. Расположенные в береговой части и находящиеся близко к оживленным транспортным путям государства оказались в более благоприятных условиях для культурно-промышленного развития. Населенные в основном потомками европейцев Чили, Уругвай, Аргентина, отчасти Бразилия по развитию экономики и демократических институтов заметно впереди остальных латиноамериканских стран, в которых более сильно сказывается консервативное влияние капитала латифундистов. Это, несомненно, замедляет процесс общей демократизации этого континента. Немаловажно также, что, кроме выше перечисленных четырех-пяти латиноамериканских государств, в остальных численное превосходство коренного населения по сравнению с выходцами из Европы более значимо. Вековая их отсталость и сегодня непреодолима, так как переход от примитивного охотничьего хозяйства к капиталистическим отношениям требует немало времени в исторической перспективе.

Индию часто называют самой большой незападной демократией. В действительности в области политической конкурентности, гражданских свобод, демократических методов работы органов власти с этим мож-

⁶ См.: Газета «Бакинский рабочий» от 15.12. 1998 года.

но согласиться. Однако из-за сохранившихся в Индии больших своеобразий, включая не до конца преодоленную кастовую систему и, что особенно важно, ужасающую нищету ее огромного, более чем 150-миллионного исламского анклава, назвать ее страной победившей демократии сложно. Ведь как показывает мировой опыт, гражданские свободы, демократические ценности и благополучие хотя бы на минимальном уровне – неразделимы. Значительно труднее предсказать перспективы развития демократии в исламском мире.

Исламская цивилизация – единственная, которая по всему периметру своего существования всегда активно препятствовала распространению несравненно более развитой христианской или иной цивилизации. Исламский мир замкнут и консервативен, и глобалистские прогнозы развития демократии с перспективой ее укрепления здесь – исключительно сложная, если не сказать невыполнимая, задача.

Еще два-три десятка лет назад гуманитарии разных направлений, в том числе и в России, прогнозировали, что процветание и успех в экономике и в науке США и стран Европы (включая Россию) послужит примером и для стран исламской цивилизации. Однако очень быстро такие надежды улетучились: исламские страны с удовольствием перенимают опыт развитых стран в финансово-банковской сфере, торговле, строительстве, широко пользуются услугами западных специалистов в добыче нефти и газа, строительстве дорог и коммуникаций, но либерализовать построенную на шариате общественную и частную жизнь, мало изменившуюся в последние века, отказываются. В любой исламской стране, даже таких сравнительно передовых, как Турция, Египет, Тунис, Алжир и т.д., роль религии и духовенства, несомненно, более значима, чем в любой христианско-конфуцианской или буддистской цивилизации.

Главные критерии современного демократического общества: свобода совести, равенство полов и между людьми разных конфессий – во всех исламских странах полностью или частично отсутствуют. Во-первых, любой мусульманин любой исламской страны не может вслух провозгласить, что он сомневается в существовании Бога или он против жизни по шариату, считает людей другой религии равными во всем с мусульманами. Более того, временный прогресс в сторону демократии, открытости встречает негативную реакцию ре-

лигиозного большинства этих стран. Так случилось в Иране в 1970-е годы с просвещенным королем Реза Пехлеви, так происходит в сегодняшней Турции, где исламист Эрдоган фактически возвращает страну в двадцатые годы, в докемалевские времена. Чуть не завершилась победой реакционной партии «Братьев-мусульман» реформация в Египте.

Таким образом, демократия в своем классическом варианте – не глобальное явление, а в различных формах действует в ареале христианской цивилизации с преломлениями на специфику традиций буддизма, конфуцианства, индуизма, синтоизма; демократия прочно вошла в жизнь большинства населения мира – Китая, Японии, Индии, Южной Кореи, Таиланда, Вьетнама, Сингапура и т.д.

Ислам, за редким исключением (в том числе и в ряде российских регионов), в диссонансе с мировыми процессами сближения стран и культур радикализируется и создает свои параллельные структуры.

Реализация демократии и многочисленных ее институтов, разделение власти на балансирующие и сдерживающие ветви, верховенство закона, ответственность гражданина только перед законом, защищенность его политических и имущественных прав, всеобщие прямые и равные выборы и т.д. возможны только в гражданском обществе и в правовом государстве. При всей своей универсальности демократия в условиях тоталитарных государств в авторитарных, клановых обществах или в обществах, где государство и Церковь реально не разделены, где не разрешается свобода совести и равенство между мужчиной и женщиной, не может быть реализована. В большинстве исламских стран именно такая действительность, поэтому они не в состоянии включиться во всемирный демократический процесс. Конечно, это в равной мере относится и к ряду стран неисламской цивилизации (Северная Корея, ряд стран Латинской Америки и Африки), но это не носит характер определенности, и эти страны с уходом существующих политических режимов очень легко могут вернуться в общее русло мирового развития.

Реализация многогранных демократических институтов возможна в обществе с развитыми политическими и гражданскими институтами, многопартийностью, многоукладностью экономики, высокообразованными, осознающими свой гражданский долг перед страной, обществом, семьей

гражданами. При таком подходе оказывается, что не более чем в 25-30 государствах, из ныне существующих (в настоящее время в мире около 200 стран), установлен реальный политический режим – демократии. В других – демократия действует с применением одних ее компонентов, пренебрегая другими (разделение властей, верховенство закона, права, свободы граждан, их экономических интересов в полном объеме, честные выборы, сменяемость власти и т.д.).

Сегодня в современной истории очевидным стал факт, что средства массовой информации, шоу-бизнеса, представленные в основном людьми авангардно-либеральных взглядов, нивелирующими роль традиционных ценностей (морали, этики, семьи, государственности), в условиях всеобщего телекоммуникационного прогресса претендуют на более значимую и самостоятельную роль в общественной жизни. Особенно после успешной политической карьеры бывших актеров Рейгана и Шварценеггера такие убеждения в богемно-журналистских кругах стали очень популярны.

Крайняя ангажированность этих кругов, их громадный финансовый аппетит, желание общественно-политическую жизнь превратить в огромную киносъемочную площадку, а самим выступать в роли режиссера и продюсера, более чем очевидны. И в свою очередь это стало новой проблемой для свободного волеизъявления избирателей. Вместе с тем, если более глубоко анализировать результаты выборов 45-го президента США, то мы обнаружим, что произошла борьба между двумя главными течениями современной демократии. Одно из них во главе с Трампом составили люди, ратующие за традиционные ценности (семья, мораль, брак, национально-цивилизационная идентификация своего государства). Другие – либерал-демократы-глобалисты – за трансатлантический глобализованный мир, регулируемый международными финансовыми банковскими центрами, Евросоюзом, без национальных границ, суверенных государств, за бескрайний индивидуализм без традиционных ценностей семьи и брака, без гендерных различий, со всеобщими «оно». Принципы Вестфальского мира – с национальными государствами, со своими суверенитетами и границами – объявлены архаизмом и пережитком средневековья.

Глобалисты и новолибералы, в авангарде которых идут в подавляющем преимуществе западные транснациональные

корпорации, контролирующие в настоящее время более четверти мирового производства и 2/3 торговли, упорно стремятся превратить мировое пространство в единую экономическую зону. На первый взгляд звучит заманчиво и прогрессивно. Но, по сути, глобальный мир станет несравненно более несправедливым, консервирующим превосходство одних (изготавливающих и продающих высокотехнологичную продукцию) и отсталость других (продающих сырье и дешевые рабочие руки) [См.: 3. С. 10-12].

Первые же попытки однополярного западного мира (США, Евросоюз в лице Германии, Франции, Великобритании) военными и экономическими методами ускорить внедрение своего варианта демократических ценностей в странах Северной Африки и на Ближнем Востоке обернулись гуманитарной катастрофой этих стран. Оказалось, что успешно развивающиеся в рамках процесса глобализации отношения работают в одной – иудейско-христианской – цивилизации, и оказываются неэффективными для исламско-африканской цивилизации с ее многовековой отсталостью, реактивной демографией, способной за очень короткий срок полностью накрыть сперва Европу, а потом Россию и США 12-балльным миграционным цунами.

Это не могло не встревожить европейское сообщество, а особенно жителей малых государств, отказывающихся принимать невосприимчивых к европейским ценностям, враждебных их культуре мигрантов, особенно после ряда кровавых терактов, совершенных исламистами. Тогда евроглобалисты Меркель, Олланд выступили с концепцией развития Европы на разных скоростях, согласно которой, разумеется, на самой высокой скорости мчатся они сами. Вне всякого сомнения, эта новая концепция будет распространена на все глобалистское движение, чтобы любой ценой спасти его от системного краха, который не за горами.

* * *

С момента своего возникновения демократия действовала, как мы уже говорили, на сравнительно ограниченном пространстве Средиземноморья, а затем – в рамках западной (а позже и восточной) христианской цивилизации. Даже внутри одной христианской цивилизации ее содержание и практическое применение в западных странах (Европе, США, Канаде, Австралии и др.), являющихся наследниками

государственно-правовых традиций Римской империи, явно отличается от восточного ее варианта, существующего в России, Украине, Греции, Сербии, Беларуси и т.д., являющихся наследниками византийской политико-правовой культуры.

В случае варианта, основанного на римских традициях, Церковь и государство уже много веков отделены друг от друга. Конституция этих стран четко закрепляет светский характер этих государств, принципы разделения властей, доминирующую роль органов представительной демократии, самостоятельность исполнительных и независимость судебных органов, широкие права и свободы граждан, защищенность социально-экономических институтов, права на собственность, многопартийность, многокультурность, многоукладность экономики, индивидуализм и конкурентность в общественно-политической жизни.

Православная культура организации государства предусматривает четкую вертикаль власти во главе с царем, отрицает принцип разделения власти, которая полностью сосредоточена в руках монарха, отвергает наличие полноправного высшего законодательного органа – парламента, независимого суда. В отличие от западноевропейских стран, в православных странах Церковь в течение многих веков не была отделена от государства, поэтому в этих странах власть, особенно монархическая, приобрела черты некой сакральности. Наконец, в отличие от католицизма, православие не прошло через реформацию и всегда выступало против установления в своих странах прогрессивных демократических институтов [См.: 1. С. 56-57].

Можно, конечно, удивляться, насколько живучи дух и традиции, первоначально заложенные в основу образования той или иной национальной идентичности. Проходя тысячелетия, войны и реформации, власть самых разных правителей, иногда и оккупацию чужекультурных завоевателей,

она принимает более современный вид, но религия и на ее основе созданная культура, дух и характер народа не меняются. Несмотря на невероятный прогресс науки и техники, мало меняется сам летающий в космос и работающий со сложнейшими технологиями, противоречивый по сути человек, вершитель истории, в критические минуты принимающий судьбоносные решения, а в новый век, возможно, и планетарного масштаба.

Отклоняясь от темы, отмечу, что я верю в мудрость и объективность коллективного человеческого разума. Отдельной личности – нет. Она всегда будет субъективна, такова ее природа.

Так, бок о бок на расстоянии нескольких часов лета живут народы разных веков – двенадцатого, пятнадцатого, двадцать первого. Притом люди двадцать первого века пользуются результатами современной медицины и не подвержены саморегуляции, как животный мир, в котором особи размножаются, подчиняясь законам природы, не имея возможности накормить свое потомство. Заботу о своем потомстве человек двенадцатого века перекладывает на человека двадцать первого века, который занят, много работает, он – гедонист, он эгоистичен, он считает, что рожать – забота других. Ведь ребенок отнимет его время, возможно, лишит сна и покоя, причинит много новых забот. Пусть рождает иммигрант-оккупант, завтрашний душитель непонятной ему великой цивилизации. А человек двадцать первого века радуется сегодняшней благополучной и беспечной жизни, созидает, наслаждается и дрыхлет, понимая, что ставит под угрозу жизнь последующих поколений страны, в которой ему посчастливилось родиться, но отсутствие воли и эгоцентризм не позволяют ему сопротивляться.

Дай Бог, чтобы через 20, 30, 40 лет компьютеры не стали наравне с камнями предметом метания в противника.

Литература:

1. Енгибарян Р.В. XXI век: исламский вызов. М., 2016.
2. Березко В.Э. Либеральные меры и сильная власть // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7.
3. Бусыгина И.М., Захаров А.А. Общественно-политический лексикон. Монография. М., 2009.
4. Кортунов А.В. Чем опасно «вечное возвращение» // Независимая газета. 24.01.2017.
5. Неклесса А.И. Россия как незавершенный проект // Независимая газета. 29.03.2017.

6. Оганесян А.Г. «Точечный халифат» в Европе // Право и управление. XXI век. № 2(39). 2016.
7. Stoeckl, K. Political liberalism and religious claims: Four blind spots // Philosophy and Social Criticism. Volume 43. Issue 1. 1 January 2017.
8. Owen, J.M. Anti-liberalism Pushes Back // Global Policy. Volume 8. June 2017.
9. Haines, C. Being Muslim, being cosmopolitan: Transgressing the liberal global // Journal of International and Global Studies. Volume 7. Issue 1. 2015.

NEW LIBERALISM AND GLOBALISM ARE TWO SIDES OF THE SAME COIN

Introduction. The article contains the analysis of democracy in today's environment under the influence of the ideology of new liberalism and globalism pursued by the governments of the EU, subject to the migration and civilizational factors.

Materials and methods. The research methodology includes general scientific and specific methods of investigation into political and social phenomena and tendencies such as systematic and structural analysis, the synthesis of social and legal studies, comparative legal methods, etc. The article is aimed at studying the perspectives of the future development of democratic institutions in terms of economic, political, demographic and confessional transformations.

Research results. As a result of the analysis, the authors conclude that under the influence of the recent political and demographic transformations, the European democracy as a universal remedy for all political troubles has turned useless in the modern political environment facing the challenge of mass migration and the destabilizing effect related thereto. In addition, political regimes existing in Africa, Asia and Latin America as well as in the post-Soviet countries can be described as democratic to a very limited

extent on the basis of such criteria as separation of power, rule of law, civil rights and freedoms, fair elections, etc. As far as Islamic civilization is concerned, despite certain formal democratic characteristics existing in some Islamic states, such states could hardly be called truly democratic.

Discussion and conclusions. It is required to revise the key criteria for democracy subject to recent political, economic, social and demographic transformations, paying special attention to the importance of the civilizational and religious factors for democratic developments in the countries of Europe, Asia, Africa and Latin America.

Robert Yengibaryan,
PhD (Law), Full Professor, Honored Scholar
of the Russian Federation

Julia A. Karaulova,
PhD (Law), Associate Professor with English
Language Department № 6, MGIMO (University)
of the MFA of Russia

Vera V. Selesneva,
PhD (Philology), Head of English Language
Department № 6, MGIMO (University) of the
MFA of Russia

Ключевые слова:

новолиберализм, глобализм, цивилизация, ислам, христианство, выборы, разделение властей, демократия, чужекультурный.

Keywords:

new liberalism, globalism, civilization, Islam, Christianity, election, separation of power, democracy, alien culture.

References:

1. Engibaryan R.V., 2016. XXI vek: islamskij vyzov [XXI Century: Islamic Challenge]. Moscow.
2. Berezko V.E., 2016. Liberal'nye mery i sil'naia vlast' [Liberal Measures and Strong Power]. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie [State Power and Local Self-Government]*. № 7.
3. Busygina I.M., Zakharov A.A., 2009. Obshchestvenno-politicheskii leksikon [Social and Political Vocabulary]. Moscow.
4. Kortunov A.V., 24.01.2017. Chem opasno «vechnoe vozvrashchenie» [The Dangers of "Eternal Return"]. *Nezavisimaia gazeta [Independent Newspaper]*.
5. Neklessa A.I., 29.03.2017. Rossiia kak nezavershennyi proekt [Russia as Incomplete Project]. *Nezavisimaia gazeta [Independent Newspaper]*.

6. Oganessian A.G., 2016. «Tochechnyi khalifat» v Evrope ["Point caliphate" in Europe]. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. № 2(39).
7. Stoeckl K., 2017. Political liberalism and religious claims: Four blind spots. *Philosophy and Social Criticism*. Volume 43. Issue 1. 1 January.
8. Owen J.M., 2017. Anti-liberalism Pushes Back. *Global Policy*. Volume 8. June.
9. Haines, C., 2015. Being Muslim, being cosmopolitan: Transgressing the liberal global. *Journal of International and Global Studies*. Volume 7. Issue 1.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КУЛЬТУРЫ МИРА И КУЛЬТУРЫ ДЕМОКРАТИИ КАК КЛЮЧЕВАЯ ПРОБЛЕМА ОБНОВЛЯЮЩЕГОСЯ МИРОПОРЯДКА

Александр Капто*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-2-43-14-24

Введение. В статье исследуется демократия как индикатор «качества» культуры мира, концептуальные основы которой определены в документах ООН и ЮНЕСКО. Раскрывается внутренняя органичность, взаимозависимость и взаимообусловленность культуры мира и демократии. Рассмотрение мира, развития и демократии не в автономном плане, а в качестве составных частей единого целого обеспечивает целостный подход к концепции «культуры мира».

Культура демократии – один из важнейших факторов строительства культуры мира. Конец XX в. Многие политики и аналитики по праву назвали «временем демократий», так как демократия, вовлекая в свою орбиту все большее число государств, выступает ныне в качестве процесса мирового масштаба.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания политических и социальных явлений и процессов: метод системно-структурного анализа, метод синтеза социально-правовых явлений, сравнительно-правовой метод, формально-логический метод, статистический метод.

Результаты исследования. В становлении культуры мира исключительно важна роль государства, которое несет главную ответственность за обеспечение уважения и защиты прав человека и основных свобод, за утверждение демократических принципов и достижение гармонии в отношениях между обществом, человеком и окружающей средой, за утверждение созидательного сотрудничества между всеми партнерами гражданского общества.

Демократизация представляет собой сложный и хрупкий, нередко в высшей степени малоуправляемый процесс, в котором чередуются демократический романтизм и угрюмая жесткая лжедемократия, поступательное продвижение и обескураживающее отступление, острые противоречия между политическими и социально-экономическими правами, между свободой и справедливостью.

Не всегда эффективной является и прямая демократия в форме референдумов, так как в обществах с неустоявшимися демократическими традициями, неотлаженными демократическими механизмами, конфронтацией между законодательной и исполнительной властью и слабой политической культурой граждан постоянно проявляется рецидив антидемократии, который может исходить и от действующих органов власти, и от руководства политических партий, и от средств массовой информации, какими бы самостоятельными и объективными они себя не считали.

* **Капто Александр Семенович**, доктор философских наук, заведующий кафедрой ЮНЕСКО по социальным и гуманитарным наукам, заведующий отделом политического анализа и стратегических оценок Института социально-политических исследований РАН.

Обсуждение и заключения. Демократия, основанная на системе ценностей, соединяющих миролюбие и гражданскую ответственность, воздействует плодотворно на «культуру мира» и благодаря воспитанию у людей толерантности – неагрессивному поведению, антиподу насилия. Цементирующим фактором формирования такой поведенческой модели выступают демократическая гражданственность, согласие и социальное примирение, основанные на чувстве ответственности и главенстве общего интереса.

Культура демократии – один из важнейших факторов строительства культуры мира. Конец XX в. многие политики и аналитики по праву назвали «временем демократий», так как демократия, вовлекая в свою орбиту все большее число государств, выступает ныне в качестве процесса мирового масштаба. Все большее и большее число народов отказывается от старых, замкнутых форм жизни и стремится быть истинным кузнецом своей судьбы, быть самостоятельными и свободными. Утверждающиеся принципы культуры демократии – верховенство права, эффективные государственные учреждения, транспарентность и подотчетность в ведении государственных дел, уважение прав человека, участие всех граждан в принятии решений, затрагивающих их жизненные интересы. Но, покончив в XX в. с абсолютными монархиями и колониализмом, человечество не сумело распространить на весь мир подлинную демократию. И заслуживают поддержки мирового сообщества такие устремления, когда народ не ограничивается требованием самостоятельности, а завоевывает ее, опираясь, прежде всего на демократический потенциал общества.

В этих условиях демократия является своеобразным индикатором «качества» культуры мира. На формирование концепции «культура мира» огромное воздействие оказали основополагающие положения Всеобщей декларации прав человека о том, что «...признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных неотъемлемых их прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира», и что в ней провозглашается, среди прочего, что «каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность», что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и сво-

боду искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ», что «каждый человек имеет право на образование... Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми или религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира» [1. Преамбула, статьи 3, 19, 26].

Как способ аутентичного управления и как гражданская ценность, демократия укрепляет социальное единение и служит мощным инструментом предотвращения конфликтных ситуаций, ликвидации социальной отчужденности, дискриминации, обеспечения справедливого устойчивого и долговременного развития. Под воздействием осуществляемых международных миротворческих программ все больше и больше ширится круг людей, осознающих, что власть, опирающаяся на силу и насилие, неэффективна и не пользуется авторитетом в обществе. Власть же, основанная на соблюдении прав человека, широком участии в общественных делах, консенсусе и на ненасильственных социальных преобразованиях пользуется мощной поддержкой в разных слоях общества. Благодаря демократии, торжеству силы права над правом силы, неукоснительному соблюдению прав человека стало возможным максимально использовать в миротворческом процессе богатейший потенциал разнообразных социальных механизмов.

Культура мира, как отмечается в Стратегии ЮНЕСКО на 1996 г., предлагает наряду с другими факторами также «консолидацию демократического процесса, поскольку только демократия может обеспечить под-

чинение права отдельного человека норме закона, а также уважение всех прав». Демократизация и соблюдение прав человека, ставшие в современных условиях в центре развития – наиболее существенные из всех происшедших после окончания холодной войны сдвигов в представлениях о развитии. Они являются гарантом гармоничного сочетания индивидуальных и коллективных чаяний, воплощающихся в социальном примирении, согласии на национальном уровне и миролюбии, миротворчестве в глобальном, общепланетарном масштабе. Концепция культуры мира исходит из признания важной взаимосвязи между миром и уважением прав человека, а также моральной и этической приверженности миру в качестве общего принципа деятельности по продвижению дела культуры мира.

В становлении культуры мира исключительно важна роль государства, которое несет главную ответственность за обеспечение уважения и защиты прав человека и основных свобод, за утверждение демократических принципов и достижение гармонии в отношениях между обществом, человеком и окружающей средой, за утверждение созидательного сотрудничества между всеми партнерами гражданского общества [2].

Взаимосвязь «культуры мира» и демократии внутренне органична, взаимозависима и взаимообусловлена. С одной стороны, демократия – это гарант всеобщего мира, так как миротворческий процесс просто немислим в условиях отсутствия соответствующих демократических предпосылок, которые обеспечиваются как национальными государствами, так и объединенными усилиями наций через международные организации (ООН, ЮНЕСКО), региональные миротворческие структуры, специализированные международные гуманитарные организации. А с другой – сам миротворческий процесс в свою очередь выступает мощным стимулятором в расширении демократического плацдарма во всех сферах жизни мирового сообщества; именно миролюбие, толерантное поведение граждан и государства в целом является залогом того, что острые социальные противоречия и конфликты решаются не силовыми методами, а благодаря конструктивному диалогу и терпеливому поиску конфликтующими сторонами мирного решения всех проблем [3]. Целостный подход к концепции «культура мира» заключается в том, что мир, развитие и демократия рассматриваются не в автономном плане, а как составная часть единого целого.

Демократизация представляет собой сложный и хрупкий, нередко в высшей степени малоуправляемый процесс, в котором чередуются демократический романтизм и угрюмая жесткая лжедемократия, поступательное продвижение и обескураживающее отступление, острые противоречия между политическими и социально-экономическими правами, между свободой и справедливостью. В таких случаях дают о себе знать неясность перспектив перехода к более высокому качественному уровню преобразований, разрыв между необходимостью шлифовать новые политические институты и осуществлять неотложные экономические задачи, развязывать сложнейшие геополитические узлы. Непоправимый вред демократии наносят и демагогия популистских лидеров, жонглирующих привлекательными лозунгами для удовлетворения своего политического честолюбия и эгоизма. Поэтому бывают случаи, когда даже после падения авторитарного строя наступает развешающее фундамент еще неокрепшей демократической гражданственности разочарование.

Решающим в воздействии демократии на миротворческий потенциал общества является определение того, что же вкладывается в каждом конкретном случае в это понятие. Ведь после провозглашения в конституциях абстрактных суверенных прав народа, после деклараций о том, что власть функционирует во имя народа и его блага, как правило, власть переходит в руки избранных народом правителей, действующих уже от имени народа и являющихся до очередных выборов фактическими носителями суверенитета нации, гарантом национальной безопасности, проводником внешне- и внутривнутриполитического курса. Нередки также случаи, когда в условиях неразвитых демократий упор на универсальность права на свободу, в конце концов, даже усугубляет отставание, ибо горячее желание свободы не корреспондируется ни с реальными правовыми механизмами, ни с заранее установленными канонами. И культурный фактор в данном случае отрицательно проявляется в том, что гражданин, не испытывающий почтения к демократическим ценностям, как бы добровольно отрешает себя от свободы, сужает свои гражданские параметры. Более того, практически повсеместно потеряла силу идея обязательного наказа избирателей (первым образцом является обязательный наказ французских депутатов, направивших в 1789 г. королю в Версаль свои жалобы), в

результате чего представители граждан, избранные в тот или иной орган власти, фактически не имеют четко оформленного поручения на весь период своей деятельности и строят свои отношения с избирателями на основе предвыборных обещаний и доверия, полученного после завершения выборной кампании.

Не всегда эффективной является и прямая демократия в форме референдумов, так как в обществах с неустоявшимися демократическими традициями, неотлаженными демократическими механизмами, конфронтацией между законодательной и исполнительной властью и слабой политической культурой граждан постоянно проявляется рецидив антидемократии, который может исходить и от действующих органов власти, и от руководства политических партий, и от средств массовой информации, какими бы самостоятельными и объективными они себя не считали. И в данном случае демократия многое теряет не только как механизм управления, но особенно как ценность, призванная способствовать как личной, так и коллективной самореализации граждан.

Современная жизнь дала множество доказательств того, что объявленный после разрушения во многих странах тоталитаризма «поход к демократии» сопровождается такими социально-политическими, экономическими и правовыми метаморфозами, которые не только не приближают общество к истинной демократии, но еще больше отдалают от нее. Если приклеивание режимом демократических ярлыков сопровождается политическим бессилием и безволием новоизбранных правителей в реализации декларируемых ими государственных преобразований, подменой экономических реформ бесконечным и бесплодным словоговорением об их важности, беспомощностью новых властей противостоять исступленному национализму, этнически-религиозному фанатизму, перерастающему подчас в экстремизм, ужасающим межэтническим войнам, нарастанию социальной напряженности в обществе в связи с резким ухудшением жизни людей, феноменальной неспособностью правительственных структур противостоять все более разъедающим общественный организм коррупции, преступности и терроризму – все это свидетельствует лишь о том, что «демократические» подделки скомпрометировали этикетку.

В данном случае, при всей ясности звучания универсальных демократических девизов, зафиксированных в конституциях

самых разных стран и провозглашающих власть народа и во имя народа, тем не менее, как справедливо было подмечено на Международном форуме «Культура и демократия», «на практике нигде не засвидетельствована работающая народная власть, осуществляемая повседневно и непосредственно всей совокупностью граждан. Даже в маленьких горных кантонах Швейцарской конфедерации граждане сходятся теперь на свои «земельные собрания» не чаще одного раза в год, а в промежутках делегируют свои суверенные права представителям, которые уполномочены решать текущие дела» [4].

Ныне сложились две конкурирующие школы в трактовке демократии. Сторонники первой из них рассматривают демократию не с позиций народовластия, а как чистый механизм управления государством с господством закона, различного рода юридических установлений, что дало повод некоторым исследователям называть это формальной, процедурной демократией. Такая демократия, понимаемая как метод, недостаточно учитывает человеческий фактор. Один из участников Международного форума «Культура и демократия», Клаус Оффе, отметил, что достоинство такой демократии заключается не в использовании власти во имя коллективной выгоды и коллективного прогресса, а, напротив, в обуздании власти, опасный разрушительный потенциал которой представляется более реальным, чем ее конструктивные обещания [4]. Сторонники же второй школы рассматривают демократию в большей степени через культуру, чем систему институтов, усматривают в ней не столько институциональное устройство, сколько ценность, проект общества, способствующий как личной, так и коллективной самореализации граждан. Нередко такую демократию называют «сущностной», «демократией прогресса». В данном случае оценочные приоритеты не за правилами и процедурами, по которым функционирует демократия, а за реальными результатами, которых добивается правительство, каковы бы ни были, в конечном счете, методы достижения этой цели, что в свою очередь создает достаточный запас власти и для политических элит.

Однако в классической дихотомии между демократией, трактуемой как ценность, и демократией, понимаемой как метод, нет разделительной линии, категорический императив здесь неуместен и неприемлем. Ведь демократия как ценность, какими бы высокими не были ее этические устремле-

ния, не может функционировать без совокупности конституционных норм, равно как и демократия как метод, в котором «процедурный» аспект берет верх над проекцией эгалитаризма, не может выполнить свое предназначение, не опираясь на многие опорные точки «человеческой сферы» [5]. Поэтому в данном случае нередко крайне трудно определить «чистые» приоритеты индивидуальной свободы, так как демократия всегда разрывается между двумя императивами – поощрять индивидуализм и в то же время бороться с ним, каждый раз осуществляя это под самыми благородными демократическими лозунгами и девизами. От этого дуализма не удалось уйти, например, Вольтеру, который, демонстрируя свое предпочтение просвещенным деспотам перед фрондировавшими тогда против министров Людовика XV парламентариями, писал: «Я бы охотнее повиновался великолепному льву, который рожден превосходящей меня силою, чем двум сотням крыс одного со мною вида».

Приходится принимать во внимание и нередко проявляющиеся в сфере демократии случаи культурного релятивизма. Классическим примером может служить поведение Юлия Цезаря, который для того, чтобы еще более уверенно отгеснить галлов и германские племена в варварский мир, осмрительно признавал некоторые их странные достоинства. А за персидскими симпатиями Монтескье и очаровательными турецкими сценками Мольера четко просматривалась убежденность авторов в том, что уделом для «экзотических» стран является деспотизм и анархия.

Эксперты по «политической инженерии» включили в постоянный обиход и понятие «коммерческой демократии», которая экспортируется наиболее развитыми странами во все концы мира. Экономический эгоизм богатых стран в данном случае проявляется в том, что, не ставя задачу помочь найти развивающимся странам панацею от любой экономической несамостоятельности, они пытаются насаждать свое понимание демократии и свободы на иной, не характерной для этих богатых государств, почве. В результате получается некий полуфабрикат демократии, ее искаженное подобие. Зависимость (в результате недостатка отечественного капитала) от иностранных инвесторов или кредиторов, невозможность контролировать курсы национальных валют и противостоять колебаниям цен и квот, определяемых промышленно развитыми

странами, полнейшая зависимость от финансовых и торговых механизмов транснациональных структур – все это в сочетании с экономической отсталостью ряда стран, их хронической задолженностью и устойчивой неплатежеспособностью, бедностью их природных ресурсов, неотработанностью управленческих структур на микро- и макроуровне является убедительным доказательством как того, что в данном случае означает «экономическая демократия», так и того, что может скрываться в таких случаях за политическим протекционизмом в скрытой или явной форме.

В этом контексте исключительно важное теоретическое и социальное значение приобретает проблема соотношения демократии и бедности. В самом деле, как могут соотноситься у изголодавшихся людей их демократические устремления и нетерпение выйти из длинного тоннеля нищеты. В данном случае чрезвычайно трудно найти однозначные ответы. Анализ всей совокупности объективных условий и субъективного фактора приводит к логичному выводу: демократия в условиях бедности может развиваться не столько в результате навязываемых из-за рубежа стандартов свободы и равноправия, какими бы полезными они ни были, а благодаря, прежде всего, внутреннему потенциалу страны – ее демократическим традициям. Исключительно важную роль здесь играют отработанность собственных государственных механизмов демократических преобразований, не склонное к произволу правительство, более или менее сбалансированные отношения между различными ветвями власти, наличие интеллектуальной элиты, способной взять на себя генерирующую функцию в расширении и укреплении в обществе демократического плацдарма [6]. И здесь опять-таки на первый план выходит проблема культуры в самом широком ее смысле.

Демократические принципы, представляющие собой своеобразный якорь спасения в борьбе против угнетения, развернувшегося в мире, и неопределенности свободы, имеют, с одной стороны, универсальный характер, их правомерность признается повсеместно и единодушно, на национальном уровне и в целом всем мировым сообществом. С другой же стороны, под воздействием современных политических реалий в универсальную демократизацию с ангельским лицом сегодня никто не верит. И дело не в проявляемом в таких случаях нигилизме, а в признании того неоспоримого факта, что

демократическая гражданственность имеет много различных концепций содержания и форм демократии в силу, по крайней мере, таких важнейших обстоятельств. Во-первых, на формы демократии каждого государства сильно воздействует исторический и культурный опыт народа; поэтому ни одна модель, ни один рецепт не могут применяться повсеместно механически. Во-вторых, у молодых, становящихся на ноги демократий не одинаковые исходные базовые возможности, разнородна социальная почва, на которой они произрастают. В-третьих, было бы глубочайшим заблуждением верить в «автоматизм» функционирования добрых и благородных демократических механизмов, считать демократию панацеей от всяческих бед, некоей чудодейственной прививкой против различных форм тоталитаризма, тирании и диктатуры. Более того, не только не может быть «автоматизма» по продвижению вперед, но нередко после широкообещающего объявления «демократических преобразований» происходят и отступления назад к новым формам «культурно обусловленной» недемократии – деспотизму, нарушению норм национального и международного права. Это несет угрозу региональному и глобальному миротворческому процессу. И, наконец, в-четвертых, изначальное аннексирование понятия «демократия» некоторыми «экзотическими» режимами («ограниченная демократия» в исполнении генерала Франко, «мускулистая демократия» Пиночета, преступно-криминальная демократия Ро Дэ У и т. д.), многими партиями и движениями, постоянно опирающимися в своей деятельности на силовые методы, применение насилия – все это превращает демократию в свою противоположность, в свой антипод.

Непростой как в теоретическом, так и в практическом плане, оказалась и проблема субъекта в демократизации международных отношений, что к «культуре мира» имеет самое непосредственное отношение [7]. Ныне, наряду с традиционным суверенным государством, которое в свое время фактически в единственном числе монопольно занимало эту нишу, в качестве равноправного субъекта выступают обладающие не меньшим, а в ряде случаев и большим, чем национальные государства, влиянием межправительственные организации ООН, а также именуемые ныне международные «несуверенные учреждения» типа Всемирного банка, Международного валютного фонда и Парижского клуба, сила воздействия которых на международную политику не тре-

бует особых доказательств. В этом контексте в качестве суверенного субъекта выступают и осуществляющие экономическую и политическую интеграцию структуры континентального масштаба (например, Европейское сообщество) со своими собственными правовыми механизмами. Влиятельным субъектом международной политики выступают и различные неправительственные организации, добровольно взявшие на себя заботу не только по оказанию срочной гуманитарной помощи в «горячих точках» планеты, но и по осуществлению отдельных программ содействия развитию.

Каждая демократия утверждается в конкретной стране, тесно связанной сложными нитями политического, экономического, социального, гуманитарного бытия со всем мировым сообществом. И если внутренние противоречия и трудности демократизации воздействуют на определенную заданность в формировании имиджа демократичности или недемократичности той или иной страны, то мировое окружение, в свою очередь, выступает своеобразным встречным потоком, способствующим или не способствующим демократическим преобразованиям на национальном уровне [8]. И здесь возникает множество вопросов – лежащих, что называется, на поверхности, и запрятаных в сложных хитросплетениях мировых связей, в лабиринтах транснациональных влияний. К примеру, концентрация капитала в руках небольшой группы наиболее развитых государств, а также интернационализация экономических, торговых и денежных потоков привела к тому, что в ряде случаев (и это происходит довольно часто) решение многих вопросов не зависит от воли национального общества.

Теперь не только руководители многих латиноамериканских, африканских и азиатских, но и европейских государств отсечены от принятия решений глобального характера, принимаемых Всемирным банком, МВФ и другими надгосударственными структурами, им ничего больше не суждено, как узнавать о мировых новостях на биржевом финансовом рынке, складывающейся валютной конъюнктуре из средств массовой информации. Наличие же интеграционных межгосударственных структур, обеспечивающих согласование политики и интеграцию экономики, не может быть в данном случае адекватным противовесом в силу того, что интеграционные структуры укреплены, прежде всего, в богатых странах, а в других государствах они опять-таки влачат жалкое

существование. Именно поэтому на пороге XXI в. не только не реализовалась прекрасная вера в возможность «третьего мира» подняться на более предпочтительную, если уж не первую, то хотя бы вторую экономическую ступеньку, но, более того: образовавшийся в постсоветское время «второй мир» в лице стран СНГ и некоторых восточноевропейских государств явно движется – по темпам и характеру экономического развития, решаемости социальных проблем, прочности национальной безопасности – в сторону «третьего мира», постоянно выпрашивая кредитные подачки у правофланговых нового международного экономического порядка.

Важнейшей стороной демократизации международных отношений является установление более равноправных отношений между суверенными государствами, достижение полного равенства между ними. Именно такая демократизация мирового порядка решающим образом воздействует на укрепление миротворческого потенциала на планете, налаживание мирного диалога для разрешения тех межгосударственных противоречий, которые потенциально могут усиливать противостояние между странами и приводить даже к вооруженному столкновению, усиление миротворческого имиджа молодых демократий, стремящихся решать возникающие противоречия и конфликты (как внутри страны, так и вне ее) не конфронтационными и милитаристскими средствами, а при помощи социального диалога, национального согласия и гражданского консенсуса.

Но и здесь возникает много сложных проблем, которые при поверхностном их рассмотрении кажутся простыми и легко разрешаемыми. В числе их – проблема достижения полного равенства государств. В отличие от принципа «один человек, один голос» в международной практике ныне господствует юридическая формула «одно государство, один голос». Но провозглашенные лозунги об абсолютном равенстве всех государств и народов доказывают свою ограниченность, а в ряде случаев и фикцию уже при первом столкновении с реалиями международной жизни. Если рассуждать не с абстрактных, а с реальных позиций, то никакого равенства быть не может, условно говоря, между затерявшимся в горах гималайском королевстве Бутан, многие жители которого до сих пор не знают, что такое телевизор, и соседствующим гигантским Китаем, или между островом Фиджи и США. Но в дан-

ном случае существенную роль играет не только то, крошечная ли это страна или она с населением в несколько сот миллионов, а то и свыше миллиарда человек. Вряд ли проявлением демократичности будет и то, если на одну доску ставить страну-миротворца и государство, которым управляет диктаторское, воинственно настроенное правительство.

Неслучайно поэтому, что, несмотря на формальное провозглашение Генеральной Ассамблеей ООН такого абсолютного равенства, она, вместе с тем применяет и соответствующие ограничители. Пример тому – Совет Безопасности, постоянными членами которого являются только великие державы, в том числе и Россия. *Они-то и делают политическую погоду в ООН. И все-таки это тоже* не выход из положения. Альфа и омега демократизации мирового порядка – демократизация самих национальных правительств, в деятельности которых господствовали бы принципы миротворчества, демократии и гуманизма. После получения странами «третьего мира» большинства в международных организациях своеобразие острых разногласий между Севером и Югом проявилось в том, что многие из этих стран обладают демократической легитимностью уже вследствие своего численного преобладания по отношению к численному меньшинству стран «старой», «устоявшейся» демократии.

Не только разными, но и принципиально непохожими оказались предпосылки для демократических преобразований «либеральных» и «обычных» диктатур в латиноамериканских и средиземноморских странах, бывших коммунистических режимов в Восточной Европе, государств на нынешнем постсоветском пространстве. Беда еще и в том, что «культурному предрассудку» Запада отвечает симметричный предрассудок тех, кого подвергают сентиментальному остракизму. Человек Севера скромно решил, что не имеет права и неспособен навязывать другим политическую модель, которая, на его взгляд, годится только для него самого. А человек Юга и Востока не остался в долгу: он принял бичевать империализм, прикрывающийся правами человека, и противопоставил им, например, право ислама, единственно способное, как он считает, уважать его ценности.

Серьезную угрозу демократии представляет непримиримый фундаментализм. Факт, что ныне мировое сообщество постоянно высказывает справедливую и обо-

снованную озабоченность в связи с ростом исламского фундаментализма, не должен преуменьшать дестабилизирующего воздействия и других форм фундаментализма – индуистского, христианского, агрессивного этнического интегризма, сионизма, неистового национализма. Фундаментализм в любой сфере – конфессиональный, национально-этнический, идеологический – приводит к нарушению демократических принципов жизни. Так насаждается воинственная нетерпимость, противопоставление людей иной веры и иных идейных взглядов, сеется между ними подозрительность, недоверие, враждебность. Опасность же этих проявлений во стократ возрастает тогда, когда они осуществляются под благородными духовными знаменами, благовидными миротворческими лозунгами и сопровождаются гуманистической риторикой.

На упоминавшемся Международном форуме «Культура и демократия» констатация факта, что перед лицом подобного разгула дурных инстинктов демократический идеал выглядит безоружным, сопровождалась таким признанием: «Так и хочется взять вместо него какой-нибудь другой идеал, использующий значительно более жесткие, силовые методы, применение которых, кстати, нельзя исключить, если существованию народов будет грозить действительная опасность. Однако этот идеал свободы и плюрализма представляет собой единственное стойкое и по-настоящему действенное лекарство против возврата к худшему, как в международных отношениях, так и во внутренней политике». И далее: «Единственным мыслимым противоядием от взаимного истребления ставших враждебными национальных самосознаний может быть развитие демократической культуры, которая придаст ценность взаимному признанию различных человеческих общностей, как на национальном, так и на международном уровне и представит средства для разрешения конфликтов в мирном, позитивном духе там, где иные идеалы несут с собой смерть».

Все возрастающее значение, как для демократизации международных отношений, так и формирования «культуры мира» имеет солидарность. К сожалению, отрицание трактуемой с позиций идеологизированного классового подхода классовой солидарности привело к неоправданному, нигилистическому отношению и к солидарности социально оправданной и необходимой с позиций развития, солидарности, способствующей разрешению назревших проблем, в том

числе и приданию новому мировому порядку не декларативного, а более конкретного, гуманистического вектора. Введение же в научный оборот категории «сознательно разделенной солидарности» позволяет трактовать солидарность, в частности, между богатыми и бедными странами не патерналистски, а с позиций равноответственности разных сторон, основанной на зрело обдуманной всеобщей взаимозависимости людей и обеспечении для них всех социальных, экономических, политических и правовых возможностей сотрудничать не в качестве вечных жертвователей или пожизненно обвиняемых, а равноправно и солидарно. Как отмечается в преамбуле Устава ЮНЕСКО, мир должен базироваться на интеллектуальной и нравственной солидарности человечества.

В свете изложенного требует нового осмысления и гуманитарная помощь. При всем ее великодушии, нравственном благородстве необходимо отметить и негативные моменты, связанные именно с проблемой культуры демократии: она не только отражает неравенство, но нередко и поощряет его, закрепляя категорию опекаемых в их постоянном статусе; она нередко формирует между дающими помощь и ее принимающими отношения зависимости, неравенства и неправопорядка; обездоленные же, лишённые возможности дать в ответ на помощь хотя бы что-то, страдают от унижения. Главное же – такая помощь не решает проблему глобального голода и нищеты по существу, а лишь демонстрирует силу сильных и слабость слабых. Поэтому особой заботой мирового сообщества должно быть создание всех условий для повсеместного утверждения солидарности, которая основывается на взаимности, на расчете, в лучшем смысле этого слова, а не на филантропических побуждениях по отношению к бедным.

А для этого как раз и необходимо сознательно «разделить» солидарность адекватно реальным возможностям задействованных в этом процессе сторон. Воплощаться же такая солидарность должна, прежде всего, в экономической, социальной, технической сферах, защите окружающей среды, помощи беженцам и переселенцам.

Демократия, основанная на системе ценностей, соединяющих миролюбие и гражданскую ответственность, воздействует плодотворно на «культуру мира» и благодаря воспитанию у людей толерантности – неагрессивному поведению, антиподу насилия. Цементирующим фактором формирования

такой поведенческой модели выступают демократическая гражданственность, согласие и социальное примирение, основанные на чувстве ответственности и главенстве общего интереса. И в данном случае воспитание в духе прав человека понимается не как простая передача абстрактных знаний, а как обучение методам участия в реализации основополагающих принципов прав человека.

Воспитание толерантности включает в себя довольно сложную гамму взаимоотношений личности и общества, гражданина и власти. На Международном форуме «Культура и демократия» в связи с этим отмечалось: «Суть идеи в том, что демократия основывается на медленном приобретении терпимости и осознании своих пределов: ведь демократическое правительство не может решить всех вопросов и ценно скорее своей природой, чем результатами деятельности, которая не обязательно оказывается во всех отношениях лучше, чем при нелиберальном правлении. Между тем эта логика терпения вступает в противоречие с нетерпением масс, которые стоят на пороге свободы: ясно, что для них представляет ценность не столько она сама, сколько внезапное волшебное изобилие, которое они ждут от него».

«Культура мира» в контексте развития культуры демократии в рамках мирового порядка включает в себя и объективное понимание характера демократии: присущи ли ей воинственность, агрессивность, применение силы, наконец, склонность к войне, а если присущи, то какова «философия» такой воинственной демократии. К сожалению, во всей новейшей истории нельзя найти «чистого» миротворческого примера,

когда классическая демократия, в том числе и американская, английская, французская, не применяла бы военную силу, как в альянсе ряда стран, так и самостоятельно в тех точках планеты, где, по собственным представлениям руководителей данной страны, пролегают ее национальные интересы (война Англии за Фолклендские острова, американские авиаатаки на Ливию, а позже на Ирак и т. д.).

Соотношение между демократичностью и воинственностью в политике демократических государств получило своеобразное толкование на Международном форуме «Культура и демократия». «Дело в том, – отмечалось там, – что демократические общества признают как права, так и обязанности человека, и по этой причине они могут представить своим гражданам и солдатам больше доводов в пользу того, что надо сражаться за кажущееся им правым дело. С другой стороны – хотя это пример, отнюдь не достойный подражания, – стремление сохранить внутренний мир может подтолкнуть демократические страны к экспорту насилия, к некоей воинственной игре с ничейным исходом. Более того, к сожалению, выясняется, особенно сегодня, что прошедшая в странах молодой демократии либерализация политической жизни привела не только к развитию свободы слова. Слишком часто такая либерализация выявляла и делала еще более взрывоопасной напряженность во взаимоотношениях некоторых этнически разрозненных стран, обострившуюся до такой степени, что это привело к беспощадным гражданским войнам...».

Литература:

1. Всеобщая декларация прав человека: 45-я годовщина 1948–1993 гг. Париж, М., 1994.
2. Декларация и программа действий в области культуры мира (принята 53-й сессией ГА ООН 13.09.1999) // Декларация о культуре мира и программе действий в области культуры мира: Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН (53-я сессия). Нью-Йорк. 1999.
3. Адамс Д. История концепции культуры мира // Культура мира и демократии. М., 1997.
4. Ги Эрмэ. Культура и демократия. ЮНЕСКО. 1994.
5. Роль институтов гражданского общества в демократизирующихся политических системах. М., 2007.
6. На пути к культуре мира и ненасилия. М., 1998.
7. Костин А.И. Мировой порядок и глобальная политика // VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы. 22–24 ноября 2012 г.
8. Красин Ю.А. Модернизация социума и демократия // VI Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы. 22–24 ноября 2012 г.

INTERACTION OF THE CULTURE OF PEACE AND THE CULTURE OF DEMOCRACY AS THE KEY CHALLENGE OF THE RENEWING WORLD ORDER

Introduction. The article explores democracy as an indicator of the «quality» of the culture of peace, the whose conceptual framework is defined in the documents of the UN and the UNESCO. The internal organic nature, interdependence and interconditionality of the culture of peace and democracy is revealed. The consideration of peace, development and democracy as the integral parts of a single whole but not as autonomous elements provides a holistic approach to the concept of «the culture of peace».

The culture of democracy is one of the most important factors in building the culture of peace. Many politicians and analysts rightfully called the end of the twentieth century «the time of democracies,» since democracy involving in its orbit an increasing number of states is acting as a world-wide process now.

Materials and methods. The methodological basis of the research is based on the general scientific and special methods of cognition of political and social phenomena and processes: the method of system-structural analysis, the method of synthesizing socio-legal phenomena, the comparative legal method, the formal-logical method, the statistical method.

Results of the study. In the development of the culture of peace the role of the state is extremely important, it has the primary responsibility for ensuring respect for and protection of human rights and fundamental freedoms, for establishing democratic principles and achieving harmony in relations between society, man and environment, for affirming creative cooperation among all partners of civil society.

Democratization is a complex and fragile, often hardly manageable process in which demo-

cratic romanticism alternates with a gloomy rigid false democracy, progressive progress with discouraging retreat, acute contradictions between political and socio-economic rights, between freedom and justice.

Direct democracy in the form of referendums is not always effective, since the relapse of anti-democracy that can come from both the incumbent authorities and the leadership of political parties and the media, no matter how independent and objective they may consider themselves, is constantly manifested in societies with unsettled democratic traditions, unsmoothly running democratic mechanisms, confrontation between the legislative and executive powers and the weak political culture of citizens.

Discussion and conclusions. Democracy based on a system of values connecting peace and civil responsibility as well as through teaching people to be tolerant - non-aggressive behavior, the antipode of violence - affects fruitfully on the «culture of peace». Democratic citizenship, harmony and social reconciliation based on a sense of responsibility and the primacy of common interest act as a cementing factor in the formation of such a behavioral model.

Alexander Kapto.,
Doctor of Philosophy, Chairholder of the
UNESCO Social Studies and Humanities
Department, head of the Political Analysis and
Strategic Evaluation Department, Institute of
Social and Political Studies, Russian Academy
of Sciences

Ключевые слова:

культура мира, культура демократии, развитие, права человека, непримиримый фундаментализм, нравственная солидарность, миролюбие, гражданская ответственность.

Keywords:

culture of peace, culture of democracy, development, human rights, irreconcilable fundamentalism, moral solidarity, peacefulness, civil responsibility.

References:

1. 1994. Vseobshchaia deklaratsiia prav cheloveka: 45-ia godovshchina 1948–1993 gg. [Universal Charter of Human Rights]. Parizh, Moscow.

2. 1999. Deklaratsiia i programma deistvii v oblasti kul'tury mira (priniata 53-i sessiei GA OON 13.09.1999) [Declaration and Program of Work in the Sphere of Culture of Peace]. *Deklaratsiia o kul'ture mira i programme deistvii v oblasti kul'tury mira: Ofitsial'nye otchety General'noi Assamblei OON (53-ia sessiia)* [Declaration of the Culture of Peace and the Program of work in the Field of Culture of Peace]. N'iu-Iork.
3. Adams D., 1997. Istoriia kontseptsii kul'tury mira [History of Concepts of Culture of Peace]. *Kul'tura mira i demokratii* [Culture of Peace and Democracies]. Moscow.
4. Gi Erme., 1994. Kul'tura i demokratiia [Culture and Democracy]. IuNESKO.
5. 2007. Rol' institutov grazhdanskogo obshchestva v demokratiziruiushchikhsia politicheskikh sistemakh [Role of Civil Society Institutions in Emerging Democratic Political Systems]. Moscow.
6. 1998. Na puti k kul'ture mira i nenasiliia [Towards Culture of Peace and Non-Violence]. Moscow.
7. Kostin A.I., 2012. Miroporiadok i global'naia politika [World Order and Global Politics]. *VI Vserossiiskii kongress politologov «Rossiia v global'nom mire: instituty i strategii politicheskogo vzaimodeistviia». Materialy. 22–24 noiabria. 2012 goda* [VI All-Russia Congress of Political Scientists "Russia in the Global World: Institutions and Strategies of Political Collaboration. Materials. 22-24 November 2012].
8. Krasin Iu.A., 2012. Modernizatsiia sotsiuma i demokratiia [Modernization of society and democracy]. *VI Vserossiiskii kongress politologov «Rossiia v global'nom mire: instituty i strategii politicheskogo vzaimodeistviia». Materialy. 22–24 noiabria 2012* [VI All-Russia Congress of Political Scientists "Russia in the Global World: Institutions and Strategies of Political Collaboration. Materials. 22-24 November 2012].

ПАРАДИГМА ПРАВОПОНИМАНИЯ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Татьяна Амплеева*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-2-43-25-36

Введение. Грядущий столетний юбилей Октябрьской революции заметно всколыхнул академическую среду и дал импульс к переосмыслению старых и постановке новых проблем, связанных с революционным прошлым. Изучение вопросов соотношения принципов революционной законности и революционной целесообразности в контексте становления советской правовой системы и реализации права имеет давнюю традицию в отечественной историографии. Однако в фокусе этих исследований обычно находятся либо проблема их теоретического осмысления, либо использование указанных правовых конструкций в репрессивной политике советского государства. Актуализация восприятия этих принципов общественным сознанием в настоящее время только начата.

Материалы и методы. С позиций когнитивного и историко-антропологического подходов автор анализирует факторы смены парадигмы правопонимания в ходе революционных событий первых десятилетий XX века. На основании широкого круга источников, разнообразных по своему происхождению и направленности, устанавливается вектор развития нового правопонимания и выявляются детерминированные этим процессом дефекты правосознания.

Результаты исследования. Применение системного метода в исследовании основных характеристик трансформирующегося правопонимания позволило автору сделать вывод о том, что содержание и структура правопонимания и правосознания значительной части «рядовых людей» в первые годы советской власти были диаметрально противоположны той новой правовой идеологии, которая транслировалась «сверху», а смена базовой константы «права» на «насилие» происходила достаточно медленно и носила лишь временный характер.

Обсуждение и заключение. Обосновано, что в условиях гражданской войны В.И. Лениным была сформирована новая концепция – концепция пролетарского (советского) права и революционной законности, в рамках которой юридическое содержание права подменялось идеологическим. Исходя из классовой природы права, оно рассматривалось как средство подавления меньшинства «трудящимся большинством». При этом в случае реальной угрозы революции предусматривалась возможность временного отказа от законности и замены ее, так называемой «революционной целесообразностью». Реализация этой концепции на практике привела к упразднению многих правовых институтов и существенному ограничению прав граждан во всех сферах жизни. Уход от

* Амплеева Татьяна Юрьевна, кандидат исторических наук, доктор юридических наук, профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России

традиционного правопонимания к новой его конструкции, основанной на классовом подходе, противопоставление законности и целесообразности, оправдание насилия интересами революции – все это привело к существенной деформации правосознания. В свою очередь, революционная практика «красного террора» медленно, но верно формировала его новый тип.

Введение

Проблема реализации принципа законности в процессе укрепления правопорядка не теряет своей актуальности на протяжении всей истории существования Российского государства. Эта проблема не находит своего решения и в новой России, где правовой нигилизм укоренился в качестве культурной традиции. Принципы верховенства права и закона до сих пор не сумели занять достойного места в нашем «постсоветском» правосознании. В этой связи изучение вопросов эффективности идеологического и социопсихологического воздействия советской власти на формирование нового общественного сознания до сих пор не теряет своей актуальности. Проблемы взаимодействия власти и общества актуализированы в современной историографии грядущим столетним юбилеем Октябрьской революции [4, 6, 16, 20, 26, 27].

Принципы «революционной целесообразности» и «революционной законности», последовательно или в совокупности определявшие суть и направление правовой политики советского государства, активно изучались на протяжении всего существования СССР исключительно с позиций марксизма-ленинизма. Сводилось это изучение, как правило, лишь к толкованию их определений, разбросанных по разным теоретическим работам идеологов большевизма и многочисленным законам, положениям и циркулярам [23. С. 127]. В начале 90-х годов указанные правовые конструкции начали активно изучаться в общем контексте репрессивной политики большевиков. И только в последнее десятилетие были сделаны вполне успешные попытки исследовать проблему восприятия этих принципов общественным сознанием [13. С. 88].

Постановкой и разработкой проблем правопонимания на протяжении нескольких веков активно занимаются философы, теоретики и социологи права. В настоящее

время существует значительное количество различных его концепций и классификаций, авторы которых пытаются с помощью свежих доктринальных подходов придать новый вектор развития не только правовой теории, но и практике.

Ключевые понятия в исследовании правопонимания

Правопонимание трактуется в юриспруденции как научная категория, отражающая процесс и результат осмысления сущности права и порождаемых им правовых явлений. Понимание права на разных уровнях: официальном (властном), профессиональном и обыденном – различно. Тип правопонимания формируется под воздействием определенных социальных условий, складывающихся на определенном этапе исторического процесса, и оказывает прямое влияние на правосознание – субъективную реакцию людей на существующую правовую действительность.

В рамках данного исследования нас будут интересовать два классических типа правопонимания, сложившихся в рамках соответствующих юридических школ в России и за рубежом во второй половине XIX века. Приверженцами позитивистской школы право отождествлялось с действующим законодательством, а, следовательно, рассматривалось как приказ государственной власти, обеспеченный принуждением. Все, что не касается норм права, в рамках данного подхода не рассматривалось, а право понималось как совокупность норм, принципов и нормативных правовых актов [5. С. 123]. По мнению М. Капустина, в рамках данной концепции понимания права, опиравшейся на формально-догматический метод, судебные и административные решения должны были основываться исключительно на юридической догматике и законе [5. С. 112]. Именно эти теоретические установки будут востребованы и реализованы советским правом в первые годы советской власти. Кроме

того, позитивистское понимание права станет базовым основанием формирования советской правовой идеологии.

Абсолютно противоположным было понимание сущности права у сторонников естественно-правовой школы, выдающимся представителем которой был Б.Н. Чичерин. Они не просто различали право и закон, но и рассматривали право как объективное и независимое от государственной власти социальное явление. По мнению Б.Н. Чичерина, закон должен быть выражением правды, иметь не только юридическое, но и нравственное значение, основываться на естественном праве как едином, разумном и неизменном. Закон этот выдающийся российский правовед рассматривал как выражение правды, а суд, реализующий в своей деятельности принцип законности, высшим органом, который эту правду должен воплощать в жизнь. Следовательно, цель суда – это воздаяние каждому должного на основании закона [25]. Этот тип правопонимания был воспринят и получил широкое распространение на обыденном уровне.

В зависимости от типа правопонимания изменяется категория законности. Сторонники естественно-правовой школы рассматривали законность в качестве базового условия обеспечения и защиты прав и интересов граждан. «Нормативисты» видели в законности, прежде всего, требование неукоснительного выполнения под страхом наказания установленных государством норм права.

В отечественной и зарубежной историографии в последнее десятилетие особое внимание уделялось проблемам взаимоотношений власти и общества в ходе политической модернизации, запущенной революционными процессами 1905-1917 гг. В статье профессора М. Меланкона, изучившего более ста различных российских газет за период 1903-1914 гг., показаны представления русского общества о политике, правах человека, экономическом развитии. Автор констатирует быстрое развитие гражданского сознания и буржуазной культуры [14]. В том же ключе оценивают развитие российского общества в предвоенное время и другие зарубежные историки [18]. Ученые акцентируют внимание на том, как напряжение капиталистической модернизации влияло на складывание революционной конъюнктуры общества [18. Р. 203]. В исследованиях М. Меланкона и А. Пэта аргументируется тезис о том, что катастрофического раскола в русском обществе в предвоенные годы не было.

Общество скорее склонялось к социальному согласию, чем было настроено на конфронтацию [18. Р. 223]. По мнению Р. Маккина, основная масса рабочих до февраля 1917 г. не была политизирована [12. Р. 3]. Однако, подчеркивает исследователь, дело «эволюционного реформирования» было проиграно еще до начала Первой мировой войны из-за непоследовательной рабочей политики самодержавия. Ограничения легальной деятельности рабочих организаций и ухудшение условий жизни в ходе начавшейся войны сделали рабочий класс восприимчивым к радикальным лозунгам социалистов [12. Р. 4, 116-117].

Монография П. Холквиста затрагивает проблемы взаимоотношений властных структур и рабочих. Исследователь раскрывает характер политических взглядов и настроений российского пролетариата в период с 1914 по 1921 гг. Он анализирует функционирование советской системы в контексте использования практик мобилизации и пропаганды, сложившихся еще в годы Первой мировой войны и обосновывает преемственность методов управления дореволюционного и послереволюционного периодов [24. Р. 238-239].

Фундаментальное исследование Дж. Бербанк, посвященное изучению волостных судов, раскрывает особенности правовой культуры крестьян, показывает их отношение к закону и суду, их понимание социальной справедливости, акцентирует внимание на стремлении крестьян жить законопослушно. Исследовательница убедительно доказала, что через волостные суды крестьяне были включены в правовую систему государства и могли достаточно эффективно отстаивать свои права в судебном порядке [2]. Заслуживает внимания и вывод автора о том, что даже в период потрясений 1917 г. крестьяне использовали закон для решения споров и суд для защиты личного достоинства. А также утверждение о том, что гражданское общество с буржуазными ценностями существовало в крестьянских деревнях и судах до начала Первой мировой войны, и правовая культура уже в довоенное время основательно укоренилась в русской деревне [2. Р. 18-31, 266, 250].

К сожалению, серьезных исследований, о том, что представляли собой взгляды образованной части общества (за исключением ученых-юристов) на судебную власть, закон и право в настоящее время нет. Серьезные трудности возникают с источниками. В распоряжении исследователей только дневники

и воспоминания, а это достаточно тенденциозные источники.

Анализ современной историографии позволяет утверждать, что в ходе революционных событий двух первых десятилетий XX века правовое сознание громадного большинства населения России претерпело заметные изменения – от правового нигилизма, к осознанию собственных прав, интересов и возможности их правовой защиты. Правовая политика Временного правительства значительно укрепила веру российских граждан в верховенство закона и обеспечила включенность в правовую систему самых широких слоев населения. Период установления советской власти, отягощенный гражданской войной и иностранной военной интервенцией, стал временем коренного изменения правопонимания и существенных деформаций правового сознания, детерминированных большевистской идеологией.

Ленинское учение о государстве и праве. Практика его реализации

Базовые положения большевизма достаточно четко были сформулированы В.И. Лениным и его сторонниками задолго до Октябрьского переворота. В данной концепции подчеркивалась классовая сущность государства, которое рассматривалось в качестве политико-организационной формы диктатуры господствующего класса (буржуазии) и, следовательно, подлежало немедленному слому в ходе пролетарской революции. Наиболее полно ленинские взгляды на государство и власть были изложены в работе «Государство и революция». В качестве важнейшего положения в первой главе этого труда выделяется положение о том, что «государство есть продукт и проявление непримиримости классовых противоречий. Государство возникает там, тогда и постольку, где, когда и поскольку классовые противоречия объективно не могут быть примирены». По мысли Ленина, у руля государственного управления всегда стоит господствующий класс, который реализует свою государственную политику исходя из собственных экономических, политических и идеологических интересов [9. С. 386-387].

В указанной работе лидер большевиков достаточно четко раскрывает содержание понятия «диктатура класса». Он утверждает: «Научное понятие диктатуры означает не что иное, как ничем не ограниченную, никакими законами, никакими абсолютно правилами не стесненную, непосредственно

на насилие опирающуюся власть» [9. С. 382]. Ленин солидарен с Ф. Энгельсом в том, что государство и свобода не совместимы: «Когда становится возможным говорить о свободе, тогда государство, как таковое, перестает существовать». Решая вопрос о том, как победивший в ходе революции и захвативший власть пролетариат должен поступить с государством? Ленин, вслед за К. Марксом, делает однозначный вывод о необходимости сломать старую буржуазную государственную машину и заменить ее новым государством – орудием диктатуры пролетариата. Это государство обречено на отмирание. При этом оно должно выполнить свою основную задачу – полностью уничтожить врагов революции, подавив сопротивление всех противников пролетариата. Идеолог большевизма прямо заявляет: «Пролетариату необходима государственная власть, централизованная организация силы, организация насилия и для подавления сопротивления эксплуататоров и для руководства громадной массой населения, крестьянством, мелкой буржуазией, полупролетариями в деле «налаживания» социалистического хозяйства» [9].

Концепция отмирания права и государства и замена их «революционным творчеством масс», озвученная большевиками в первые дни после захвата власти, предусматривала замещение юридической категории правопорядка неюридическим понятием социального порядка [10. С. 276]. Идеологической основой государственной политики стало учение о роли и функциях диктатуры пролетариата, согласно которому «...между капиталистическим и коммунистическим обществом лежит период революционного превращения первого во второе. Этому периоду соответствует и политический переходный период, и государство этого периода не может быть ничем иным, кроме как революционной диктатурой пролетариата, т.е. властью, опирающейся непосредственно на насилие, не связанное никакими законами» [10. С.276- 277]. Следует подчеркнуть, что именно определение большевиками государства как «продукта и проявления непримиримости классовых противоречий», объясняет их полное равнодушие к таким дефинициям как «свобода» и «демократия» в их классическом (античном) понимании. Именно поэтому, создавая государство диктатуры пролетариата, большевики будут определять демократию через понятие «суверенитета революционного большинства». Ни в доктрине, ни в законодательных актах

советского периода мы не встретим понимания демократии как политико-правового пространства, а значит, необходимого условия для реализации комплекса прав и свобод личности, признаваемых за этой личностью государством.

Таким образом, диктатура пролетариата «превращается в принуждение по отношению к любой части народа, не согласной с проводимой политикой или не слишком ее поддерживающей». Причем насилие В.И. Ленин выделяет в качестве необходимого элемента диктатуры. В работе «Государство и революция» обосновывается концепция необходимости слома буржуазной государственной машины. И начать этот процесс предлагалось с замены старых государственных чиновников верными революции пролетариями, поставив их на ключевые посты, прежде всего, в органах политической власти и силовых структурах, осуществляющих карательные функции [1. С. 56].

Первое время после захвата власти лидеры большевиков действительно считал, что «вооруженный народ» сможет заменить все основные государственные институты. Нужно отметить, что некоторые основания для этого в первый послеоктябрьский месяц у него были. Сразу же после захвата власти и ареста Временного правительства единственным институтом власти в стране были Военные Революционные комитеты (далее – ВРК), образованные при Петроградском, Московском и губернских Советах рабочих и солдатских депутатов. Они отлично справились с организацией вооруженного восстания не только в столичных городах, но и на местах. Сразу же после Октябрьского переворота 1917 года, в последних числах октября в структуре ВРК стали появляться военно-следственные комиссии. Формирование этих комиссий было предопределено превращением ВРК в единственный на то время орган государственной власти.

Причина создания военно-следственных комиссий заключалась в необходимости оперативного выявления противников революции и принятия мер против арестованных в ходе Октябрьского восстания. Когда же в декабре 1917 года возникнет насущная необходимость в появлении чрезвычайных орга-

нов¹, призванных подавлять сопротивление врагов революции, именно ВРК начнут формирование Чрезвычайных комиссий в центре и на местах. Так, в состав Всероссийской комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем в Петрограде войдут практически все члены военно-следственной комиссии при Петроградском ВРК. При активном содействии ВРК начнется реализация Декрета «О суде» №1 от 22 ноября 1917 г., деклариовавшего слом старой судебной системы [21]. Декрет упразднил всю дореволюционную судебную систему, вместе с институтами судебных следователей, прокурорского надзора и адвокатуры. Одновременно создавались новые пролетарские судебные учреждения – революционные трибуналы. Их назначение – это «борьба против контрреволюционных сил, а равно для решения дел о борьбе с мародерством и хищничеством, саботажем и прочими злоупотреблениями торговцев и промышленников, чиновников и прочих лиц» [21]. Причем, при рассмотрении дел революционные трибуналы должны были руководствоваться не законами свергнутых правительств, а декретами Совета народных комиссаров, революционной совестью и революционным правосознанием. Им был предоставлен широкий простор как в определении своей юрисдикции, так и в определении меры наказания.

Процесс формирования революционных трибуналов был начат в январе 1918 г. и очень быстро завершился. К маю 1918 г. они были созданы во всех губернских и областных городах. Действовали революционные трибуналы в составе председателя и шести народных заседателей, избираемых местными Советами. Для производства предварительного расследования при Советах учреждались особые следственные комиссии. Состязательность процесса сохранялась. Она обеспечивалась особыми коллегиями правозаступников. Причем, представители этих коллегий могли осуществлять правозаступническую деятельность как в форме общественной защиты, так и в форме общественного обвинения. Отметим, что данные коллегии формировались из лиц, желающих оказать помощь революционному правосудию и представивших рекомендацию местных Советов.

¹ ВЧК была образована по предложению В. И. Ленина 7 декабря 1917 года в период острого кризиса советской власти, когда большевики, проиграв выборы в Учредительное собрание, активно пытались изменить его состав. Силами ВЧК началось преследование кадетов, получивших на выборах в Учредительное собрание большинство голосов. Кадеты были объявлены «партией врагов народа». Как «вожди гражданской войны» они были арестованы, их газеты закрыты, а в Петрограде введено военное положение.

Силами ВРК осуществлялся захват власти в государственных учреждениях и национализация промышленной и банковской сферы. Однако если с задачей подавления сопротивления контрреволюционных сил ВРК справлялись достаточно хорошо, то с проблемой хозяйственного управления возникли серьезные сложности. Представители губернских и уездных Советов – представители революционного пролетариата, сразу же после захвата власти большевиками встали во главе всех государственных учреждений. Что же касается управления экономикой и социальной сферой, то в этих органах считалось возможным сохранить старые управленческие структуры, но при условии смены руководящего состава и использования чиновников-профессионалов лишь для чисто технических функций под контролем органов пролетарской политической власти [1. С. 81]. Следует отметить, что система Советов различных уровней мыслилась большевиками как качественная замена государственного аппарата после слома буржуазной государственности. Однако очень быстро от этой идеи пришлось отказаться.

Формирование доктрины советского правопонимания

Первые декреты советской власти рассматривались на местах именно как правовое основание революционных преобразований. Центральные органы Советского государства своими указаниями направляли деятельность местных Советов в политическом отношении, стремились внести определенное единство в решение основных организационных вопросов. От местных Советов требовалась, по возможности, полная информация об их организации и деятельности, финансовом и материальном положении. Однако правотворчество новой власти не всегда поспевало за динамикой политического момента. В большинстве случаев именно соображения революционной целесообразности выступали критерием правильности действий органов и должностных лиц Советской власти.

Следовательно, наряду с декретами и постановлениями Советское правительство в то же время признавало важным и необходимым средством проведения государственной политики «революционное творчество масс». На II Всероссийском съезде Советов В.И. Ленин, говоря о реализации Декрета о земле, предлагал: «...пусть крестьяне с

одного конца, а мы с другого конца будем разрешать этот вопрос. Жизнь заставит нас сблизиться в общем потоке революционного творчества, в выработке новых государственных форм» [11. С. 104].

В первые месяцы советской власти наряду с доктриной отмирания государства большевиками активно озвучивалась идея «отмирания права». Так, П.И. Стучка, популяризируя эту идею, подчеркивал: «Понимая право в буржуазном смысле, мы о пролетарском праве и говорить не можем, ибо цель самой социалистической революции заключается в упразднении права, в замене его новым социалистическим порядком» [22. С. 76]. Как «выражение интересов пролетариата» трактовал право Д.И. Курский. Он заявлял, что в условиях диктатуры пролетариата нет места для норм «вроде *Habeas Corpus*» для признания и защиты прав индивида, а «отмена всех норм буржуазного права – единственная гарантия правосудия для городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства...» [8. С. 42]. На «стихийно-классовой природе права, которое вырабатывается вне каких бы то ни было официальных рамок в рядах угнетенной и эксплуатируемой массы», настаивал М.А. Рейснер [19. С. 20].

С началом гражданской войны и иностранной интервенции быстро пришло понимание того, что новое дело государственного управления пролетарии освою не сразу. «Революционное творчество масс» привело к хаосу и анархии в системе государственного управления. В этих условиях В.И. Лениным была сформирована новая концепция – концепция пролетарского (советского права) и революционной законности, в рамках которой юридическое содержание права подменялось идеологическим. Исходя из классовой природы права, оно рассматривалось как средство подавления меньшинства «трудящимся большинством». При этом в случае реальной угрозы революции предусматривалась возможность временного отказа от законности и замены ее, так называемой «революционной целесообразностью». Революционное право понималось вождем пролетариата как право, охраняющее интересы революции, а революционная законность трактовалась как средство революционного наступления и революционной борьбы советской власти со всеми ее противниками. Причем, круг этих противников не был четко очерчен в законодательных актах и мог очень широко трактоваться правоприменителем.

В полном соответствии с ленинской идеей пролетарского права в среде советских юристов складывались различные концепции правопонимания и теории права. Основной задачей советских правоведов в этот исторический момент было обоснование существования особого, пролетарского права, которое, по мнению М.Ю. Козловского, «являлось правом в смысле средства подавления сопротивления меньшинства трудящимися классами» [7. С. 24]. Все эти концепции, по меткому замечанию В.С. Нерсисянца, объединяло одно – отрицание объективной природы и смысла права, а также «оправдание диктатуры его приказных форм». Он подчеркивает, что «без взаимности прав и обязанностей речь может идти только о диктате, подчинении, господстве и т.п., но никак не о праве» [15. С. 186]. Право трактовалось как средство утверждения диктатуры пролетариата. Очень быстро, буквально в течение нескольких месяцев 1918 года, была создана новая официально озвученная парадигма революционного правопонимания, которая начала активно реализовываться советской властью не только в Декретах, Постановлениях и Циркулярах, но и в практической деятельности чрезвычайных органов государственного управления. Исключительно классовый подход к праву, использование права как средства подавления, противопоставление законности и целесообразности, ярко выраженное пренебрежение к правам отдельной личности – все это должно было привести к заметным дефектам правосознания.

Правовое сознание и правовая реальность в первые месяцы революционных преобразований

Богатейший фактический материал, позволяющий оценить уровень правосознания отдельных граждан с точки зрения его деформации в процессе официальной смены парадигмы правопонимания, сохранили для исследователя архивные фонды. Совершенно уникальным, на наш взгляд, следует считать дело по обвинению бывшего Губернского Комиссара Временного правительства в противодействии советской власти в Ярославской губернии. Это дело было одним из первых дел, рассмотренных Ярославским революционным трибуналом [3. Оп. 2. Д. 86. Л. 5-95]. Оно находилось под контролем Наркомата юстиции, поскольку, как это указано в письме наркомата юстиции И.З. Штейнберга председателю Ярославского ревтрибунала,

представляло «большой интерес, как дело бывшего высшего представителя губернии». Суть этого дела сводилась к тому, что после Октябрьского восстания, в процессе реорганизации Губернского Комиссариата – органа высшей губернской власти, была предпринята не совсем удачная попытка замены бывшего Губернского Комиссара Б.В. Дюшена представителем Исполкома Ярославского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Опрошенный по этому делу член Исполнительного комитета Губернского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, П.А. Будкин, показал, что сразу же после Октябрьской революции, когда все учреждения города Ярославля были взяты под контроль советской власти, и в Губернское Присутствие была назначена коллегия по заведыванию всеми делами этого учреждения. Однако вскоре выяснилось, что данным учреждением продолжает руководить и распоряжаться финансами Казначейства старый Земский Комиссар Б.В. Дюшен, хотя давно должен был сдать дела представителям новой власти. Губернский Комиссар, заявив о нелегитимности его смещения, продолжил исполнять свои обязанности, в чем его поддерживали и служащие Губернского Комиссариата. Причем, факт существования почти год на губернском уровне этого «двоевластия» выяснился совершенно случайно и, как это часто бывает, по доносу доброжелателя. Все это время члены Исполкома Ярославского Совета находились в полной уверенности, что руководство Губернским Комиссариатом осуществляет назначенный, по решению Совета, на пост Губернского Комиссара, член Исполкома этого Совета тов. Власов.

Из материалов дела видно, как объясняет ситуацию срочно арестованный после вскрытия этого вопиющего факта Б.В. Дюшен. На допросе он показал, что после того как узнал о смене власти в стране, 23 декабря 1917 г. официально в Губернском Земском Собрании сложил с себя звание Губернского комиссара. Через две недели им было получено требование «на клочке бумаги каких-то личностей» о сдаче дел Губернского Комиссариата.

После получения этой бумаги Дюшен обратился с письмом к Ярославскому Совету. Текст этого документа позволяет составить достаточно полное представление о характере правопонимания человека, имевшего богатый (дореволюционный) опыт работы в земских учреждениях, избранного

на должность Губернского Комиссара двухмиллионным населением губернии. В этом письме Дюшен 14 ноября 1917 г. обращается в Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов г. Ярославля и заявляет о том, что предложение «сдать дела, им было получено от группы людей, называющих себя Военным революционным комитетом». Однако по поводу этого предложения он намерен сделать следующее заявление: «Управление гражданской частью Ярославской губернии было мне доверено от имени всего населения губернии Ярославским Губернским Исполнительным Комитетом Общественного порядка и центральной правительственной властью. ... Дело управления губернией, доверенное мне, есть дело не только общегубернское, но и государственное, и не может быть изменено, по инициативе местной городской организации, конструкция которой не является демократично-законной. Только по приказу центрального правительства, облеченного всей полнотой власти, имею я право и обязанность передать доверенное мне тяжелое и ответственное дело управления губернией». Смелое заявление поборника легитимной смены власти о том, что он «может сдать дела Комиссариата только члену Совета, избранного на Республиканском Съезде, ибо считает себя не чиновником, а избранником народа», было Ярославским Советом оставлено без внимания.

Члены Исполкома Ярославского совета, активно приступившие к слому старой государственной машины, руководствовались собственным революционным сознанием и не понимали, как реагировать на демарши бывшего Губернского Комиссара. Поэтому никто от Совета для принятия дел в Губернский Комиссариат так и не явился. Вместо этого, Дюшен по распоряжению начальника ярославской милиции был доставлен в Дом народа (здание, где располагались органы советской власти), где ему предложили сдать печати Комиссариата. Заявив о том, что печати находятся в Присутствии, Дюшен предложил совершить передачу печатей именно там. После этого инцидента никто больше никаких требований к нему не предъявлял. Именно поэтому, он, как это видно из его допроса по делу, вынужден был, «чтобы не нарушать работу губернского учреждения, оставить за собой формальное распоряжение кредитами учреждения до того момента, когда представитель Совета сам приступит к распоряжению ими».

Следует подчеркнуть, что до ареста Дюшена члены Исполкома Совета даже не по-

интересовались, кто управляет Комиссариатом. В защиту Дюшена выступили на митинге 350 рабочих-железнодорожников и потребовали либо срочного рассмотрения его дела в трибунале, либо немедленного его освобождения. Кроме того, в адрес Исполкома Ярославского Совета поступали заявления арестованных вместе с Дюшеном чиновников и их родственников, в текстах которых нашла свое отражение специфика правопонимания этой категории образованных, но не достигших высоких управленческих вершин лиц. Так, в прошении жены секретаря Губернского присутствия Н.Г. Чупуровой, направленном в Исполком ярославского Совета, было заявлено следующее: «11 января 1918 г., во время занятий в Ярославском губернском присутствии, по неизвестной до сего времени причине, был арестован и заключен в тюрьму мой муж – секретарь Губернского присутствия П.П. Чупуров. До настоящего времени ему не предъявлено никакого обвинения, к следствию его не вызывали и неизвестно, когда будет назначен суд. Такое отношение со стороны представителей настоящей власти к свободным гражданам Российской Республики ни в коем случае не может быть допустимо, как нарушение элементарных прав граждан». Приведенная цитата позволяет со всем основанием утверждать, что даже во время начавшейся гражданской войны, образованная часть граждан, продолжала воспринимать законность и дарованные им Февральской революцией права и свободы как необходимые условия, ограждающие личность от произвола власти. Мало того, они готовы активно эти права и свободы защищать. Кроме того, их отношение к суду как государственному органу, реализующему в своей деятельности принципы законности и справедливости. Отметим также, что Ярославский ревтрибунал вынужден был освободить Дюшена и арестованных вместе с ним чиновников Комиссариата до судебного разбирательства. Перегруженный делами революционный трибунал, почти год пытался найти доказательства по предъявленным чиновникам Губернского Комиссариата обвинениям, но так и не смог этого сделать. В своем распорядительном заседании он принял решение – дело прекратить, поскольку при переходе власти от Временного правительства к Советам представители Губернского исполкома не сумели должным образом обеспечить процесс перехода власти. Практика рассмотрения в ревтрибунале этого дела и решение, по нему вынесенное, свидетельствуют о

том, что члены ревтрибунала, так же как и представители Следственной комиссии, несмотря на официальную смену парадигмы правопонимания, продолжали сохранять самое элементарное уважение к человеческой личности и не готовы были творить беззаконие и произвол исключительно на основании революционной целесообразности.

Заключение

Гражданская война и иностранная интервенция вынудили большевиков перейти к политике «военного коммунизма» с характерными для нее чрезмерной централизацией, администрированием, террором и «чрезвычайщиной». В этих условиях доминирующей становится тенденция наделяния судебных и внесудебных органов чрезвычайными полномочиями в зависимости от успехов или поражений на фронтах гражданской войны. Политика «чрезвычайщины», реализованная на практике, привела к упразднению многих правовых институтов и существенному ограничению прав граждан во всех сферах жизни. Насаждаемое советской властью в годы военного коммунизма пренебрежительное отношение к закону, подмена «законности» «целесообразностью» открыли путь массовым репрессиям и произволу власти. Нормативное закрепление принципа принуждения было вызвано необходимостью реализации мобилизационной политики советского государства. В основу этой политики легла концепция военного коммунизма, легализовавшая повсеместное применение этого принципа не только в отношении противников революции, но и всего населения страны. Именно в этот период граждане утрачивают веру в социальную ценность права. Правовой нигилизм, актив-

но распространяясь во всех слоях общества, находит свое отражение в различных сферах общественной практики.

В фондах Государственного архива Ярославской области сохранился интересный документ – докладная записка следователя-докладчика Ярославского революционного трибунала В.В. Цареградского, относящаяся к 1921 г. Автор записки жалуется в Наркомат Юстиции на произвол судей ревтрибунала и их неправомерные решения. Судебный произвол, по мнению автора записки, царит повсюду. «Чем дальше от Центра, тем глубже и беззащитней вскрывается личное усмотрение власть имеющих лиц, и тем тяжелее и беззащитнее вырисовывается положение граждан». В подобной ситуации «самые обоснованные с точки зрения существующих социально-правовых норм заключения разбиваются о революционную совесть, и роль следователя – юриста сводится на нет». Тяжесть этого ненормального положения, подчеркивает Цареградский, усугубляется тем фактом, что дело приходится иметь не с машинами, а с живыми людьми, которые стремятся найти в суде правду и право [3. Оп.2. Д. 138. Л. 12].

Уход от традиционного правопонимания к новой его конструкции, основанной на классовом подходе, противопоставление законности и целесообразности, оправдание насилия интересами революции – все это привело к существенной деформации правосознания. В свою очередь, революционная практика «красного террора», медленно, но верно формировала его новый тип. Причем, на тип и качество правопонимания в ходе революционного процесса определяющее влияние оказывает способ, каким происходит смена власти и форма, которую эта власть обретает.

Литература:

1. Берман Я.Л. Основные вопросы теории пролетарского государства. М., 1924.
2. Burbank J. Russian peasants go to court: Legal culture in the countryside, 1905-1917. Bloomington, 2004.
3. Государственный архив Ярославской области. Фонд Р-601. Ярославский губернский революционный трибунал и Ярославский отдел Окружного революционного военного трибунала. Опись 1-2.
4. Гринин Л.Е. Русская революция и ловушки модернизации // Полис. Политические исследования. 2017. № 4.
5. Капустин М. Теория права (юридическая догматика). М., 1868.
6. Красин Ю.А. Величие и трагизм советского «эксперимента» // Полис. Политические исследования. 2017. № 1.
7. Козловский М. Пролетарская революция и уголовное право // Пролетарская революция и право. 1918. № 1.
8. Курский Д.И. Избранные речи. М., 1948.
9. Ленин В.И. Государство и революция // Полное собрание сочинений. (далее – ПСС). Т. 25. М., 1969.
10. Ленин В.И. Очередные задачи советской власти // Полное собрание сочинений. Т. 36. М., 1974.

11. Ленин В.И. Речь на Втором Всероссийском съезде Советов // ПСС. Т. 35. М., 1974.
12. Late imperial Russia: Problems and prospects. Essay in honour of R.B. McKean. N.Y., 2005.
13. Максимова О.Д. Революционное правосознание как источник советского права // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2014. № 9 (47): в 2-х частях. Ч. II.
14. Melancon M. Russia's outlooks on the present and future, 1910-1914: What the press tells us // Russia in the European context, 1789-1914: A member of the family. N.Y., 2005.
15. Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997.
16. Оганисян Ю.С. Столетие войн и революций. Эпоха продолжается? // Полис. Политические исследования. 2017. № 1.
17. Письмо СНК «Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов» // Известия ЦИК. 1917.
18. Russia in the European context 1789-1914: West: A member of family. N.Y., 2005.
19. Рейснер М.Л. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. Л.-М., 1925.
20. Розов Н.С. Вектор русской революции 1917 г. – модернизация или контрмодернизация? // Полис. Политические исследования. 2017. № 2.
21. Собрание узаконений РСФСР, 1917. № 4. Ст. 50.
22. Стучка П.И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964.
23. Фельдман М.А. Большая тайна советской истории (Историография Советов в годы Гражданской войны) // Общественные науки и современность. 2013. № 5.
24. Holquist P. Making War, Forging Revolution. Russia's Continuum of Crisis, 1914–1921. Cambridge–London, 2002.
25. Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М., 2006.
26. Fitzpatrick Sh. Ending the Russian revolution: Reflections on Soviet History and its interpreters / Proceedings of the British Academy. Vol. 162. 2008. Lectures. P. 29-44, 372.
27. Fitzpatrick Sh. Ordzhonikidze's Takeover of Vesenkha: a Case Study in Soviet Bureaucratic Politics // Soviet Studies. Vol. 37. № 2 (April 1985). P. 153-172.

THE PARADIGM OF LEGAL UNDERSTANDING IN THE EARLY YEARS OF SOVIET POWER

Introduction: The coming centenary of the October Revolution markedly stirred up the academic environment and gave impetus to a rethinking of old and emerging problems related to the revolutionary past. The study of issues related to revolutionary legality and revolution expediency in the context of the establishment of the Soviet legal system and the realization of law has a long tradition in national historiography. However, these studies are usually focused on either the problem of their theoretical comprehension or on the use of relevant legal norms in the repressive policies of the Soviet state. The actualization of the perception of these principles by the public mind at the present time has just begun.

Materials and methods: From the standpoint of cognitive and historical-anthropological approaches, the author analyzes the factors of the paradigm shift of legal understanding in the course of the revolutionary events of the first decades of the 20th century. Based on a wide range of sources, diverse in origin and orientation, the vector of the development of a new legal understanding is established and the

defects of legal consciousness determined by this process are revealed.

Research results: The application of the system method to the study of the basic characteristics of transforming legal understanding allowed the author to conclude that the content and structure of the legal understanding and sense of justice of a significant part of «ordinary people» in the first years of Soviet power were diametrically opposed to that new legal ideology that was broadcast «From above», and the change in the basic constant of «law» to «violence» occurred quite slowly and was of a temporary nature.

Discussion and conclusions: In the conditions of the Civil War, V.I. Lenin formed a new concept - a concept of proletarian (Soviet law) and revolutionary legality, in which the legal content of law was replaced by ideological content. Based on the class nature of law, it was viewed as a means of suppressing the minority by the «working majority». At the same time in the event of a real threat to the revolution the possibility of a temporary replacement of law with the so-called «revolutionary expediency»

was provided for. The implementation of this concept in practice led to the abolition of many legal institutions and a significant restriction of the citizens' rights in all spheres of life. Replacing traditional legal understanding with a new ideology based on the class approach, the opposition of legality and expediency, and the justification of violence by the interests of the revolution resulted in

significant defects in legal consciousness. In turn the revolutionary practice of the «Red Terror» slowly but surely formed its new type.

Tatyana Yu. Ampleeva,
PhD (History), PhD (Law), Full Professor
with the Department of Legal Foundations for
Administration, MGIMO (University) of the
MFA of Russia

Ключевые слова:

революционная законность,
революционная целесообразность,
правосознание, правопонимание.

Keywords:

revolutionary legitimacy, revolutionary
expediency, the dictatorship of the proletariat,
the policy of military communism, counter-
revolutionary activity.

References:

1. Berman Y.L., 1924. Osnovnye voprosy teorii proletarskogo gosudarstva [The basic questions of the theory of the proletarian state]. Moscow.
2. Burbank J., 2004. Russian peasants go to court: Legal culture in the countryside, 1905-1917. Bloomington.
3. Gosudarstvennyj arhiv Yaroslavskoj oblasti. Fond R-601. Yaroslavskij gubernskij revolyucionnyj tribunal i Yaroslavskij otдел Okružnogo revolyucionnogo voennogo tribunala. Opis' 1, 2 [State Archive of the Yaroslavl Region. Fond R-601. Yaroslavl Province Revolutionary Tribunal and Yaroslavl Division of the District Revolutionary Military Tribunal].
4. Grinin L.E., 2017. Russkaya revolyuciya i lovushki modernizacii. [The Russian Revolution and the Traps of Modernization]. *Polis. Politicheskie issledovaniya [Policy. Political Studies]*. № 4.
5. Kapustin M., 1868. Teoriya prava (yuridicheskaya dogmatika) [Theory of Law (legal dogmatics)]. Moscow.
6. Krasin Iu. A., 2017. Velichie i tragizm sovetskogo «eksperimenta» [The greatness and tragedy of the Soviet "experiment"]. *Polis. Politicheskie issledovaniya [Policy. Political Studies]*. № 1.
7. Kozlovskij M., 1918. Proletarskaya revolyuciya i ugolovnoe pravo [Proletarian revolution and criminal law]. *Proletarskay revolyuciya i pravo [Proletarian Revolution and Law]*. № 1.
8. Kurskij D.I., 1948. Izbrannye rechi [Selected Speeches]. Moscow.
9. Lenin V.I., 1969. Gosudarstvo i revolyuciya [State and revolution]. *Polnoe sobranie sochinenij (PSS) [Complete Works(CW)]*. T. 25. Moscow.
10. Lenin V.I., 1974. Ocherednye zadachi sovetskoy vlasti [The next tasks of the Soviet government]. *PSS [CW]*. T. 36. Moscow.
11. Lenin V.I., 1974. Rech' na Vtorom Vserossijskom s"ezde Sovetov [Speech at the Second All-Russian Congress of Soviets]. *PSS [CW]*. T. 35. Moscow.
12. 2005. Late imperial Russia: Problems and prospects. Essay in honour of R.B. McKean. N.Y.
13. Maksimova O.D., 2014. Revolyucionnoe pravosoznanie kak istochnik sovetskogo prava [Revolutionary sense of justice as a source of Soviet law]. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. [Historical, philosophical, political and legal sciences, culturology and art]. Voprosy teorii i praktiki [Questions of the theory and practice]*. Tambov. № 9 (47): v 2-ch. Ch. II.
14. Melancon M., 2005. Russia's outlooks on the present and future, 1910-1914: What the press tells us. *Russia in the European context, 1789-1914: A member of the family*. N.Y.
15. Nersisynz V.S., 1997. Filosofiya prava [Philosophy of Law]. Moscow.
16. Oganisyn Iu.S., 2017. Stolet'e vojn i revolyucij. Epoha prodolzhaetsya? [A century of wars and revolutions. The era continues?]. *Polis. Politicheskie issledovaniya [Policy. Political Studies]*. № 1.
17. 1917. Pis'mo SNK «Sovetam rabochih, soldatskih i krest'yanskih deputatov» [Letter from the Council of People's Commissars to the Soviets of workers', soldiers' and peasants' deputies]. *Izvestiya CIK [News of the Central Executive Committee]*.
18. 2005. Russia in the European context 1789-1914: West: A member of family. N.Y.
19. Rejsner M.L., 1925. Pravo. Nashe pravo. Chuzhoe pravo. Obshchee pravo. [Law. Our law. Another's law. Common law]. Leningrad-Moscow.
20. Rozov N.S., 2017. Vektor russkoj revolyucii 1917 g. – modernizaciya ili kontrmodernizaciya? [The vector of the Russian revolution of 1917 - modernization or counter-modernization?]. *Polis. Politicheskie issledovaniya [Policy. Political Studies]*. № 2.
21. Sobranie zakonov RSFSR, 1917 [Collection of legal documents of the RSFSR, 1917]. № 4. St. 50.

22. Stuchka P.I., 1964. Izbrannye proizvedeniya po marksistsko-leninskoj teorii prava. [Selected works on the Marxist-Leninist theory of law]. Riga.
23. Fel'dman M.A Bol'shaya tajna sovetskoj istorii (Istoriografiya Sovetov v gody Grazhdanskoj vojny) [The great mystery of Soviet history (Historiography of Soviets during the Civil War)]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social sciences and modernity]. 2013. № 5.
24. Holquist P., 2002. Making War, Forging Revolution. Russia's Continuum of Crisis, 1914–1921. Cambridge-London.
25. Chicherin B.N., 2006. Obshchee gosudarstvennoe pravo Obche [General state law]. Moscow.
26. Fitzpatrick Sh., 2008. Ending the Russian revolution: Reflections on Soviet History and its interpreters. *Proceedings of the British Academy*. Vol. 162. Lectures. P. 29-44, 372.
27. Fitzpatrick Sh., 1985. Ordzhonikidze's Takeover of Vesenkha: a Case Study in Soviet Bureaucratic Politics. *Soviet Studies*. Vol. 37. № 2 (April). P. 153-172.

ДОГОВОР К ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ КАК МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТРАСЛЕЙ

Дмитрий Кутафин*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-2-43-37-44

Введение. В данной статье представлен анализ энергетической политики, ее правовой основы, в частности Договора к Энергетической хартии 1994 г. Автор подробно раскрыл финансирование и возможные риски при вложении средств в данную отрасль, отметил вышедшие из него иные многосторонние соглашения, такие как ГАТТ/ВТО, «Римский Договор», Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли, МЕРКОСУР и т.п. В статье поднимается вопрос важности подписания международных многосторонних договоров и рассматриваются способы их принятия. В статье также указывается возможность перехода к возобновляемым источникам энергии.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений и процессов в сфере международного торгового права: метод системно-структурного анализа; метод синтеза социально-правовых явлений; сравнительно-правовой метод; формально-логический метод; статистический метод.

Результаты исследования. В результате проведенного анализа было выявлено, что для многостороннего энергетического сотрудничества необходимо опираться на соответствующее межгосударственное соглашение, которое должно быть основано на взаимных политических взглядах. Также в статье отмечается, что условием неизбежного перехода от ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии должна быть гарантия того, что негативные социальные и экономические последствия такого перехода будут сведены к минимуму. Поднимается вопрос о том, что региональная интеграция на основе норм и правил Всемирной торговой организации, усиление роли региональных резервных валют являются факторами укрепления конкурентоспособности, безопасности и финансово-экономической стабильности.

Обсуждение и заключение. Обосновано, что для подписания многостороннего, а тем более юридически-обязательного международного соглашения требуются определенные политические предпосылки, открытое «окно возможностей»; проанализирована необходимость к эффективной энергетике; указана важность предусмотрения энергетического права как отдельной отрасли права и законодательства; обосновывается важность энергетической политики как источника стабильности суверенитета и целостности государства, поддержания и развития сфер социального и экономического обеспечения и благополучия населения.

* Кутафин Дмитрий Олегович, кандидат юридических наук, проректор по международному сотрудничеству Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Одним из направлений современной российской политики национальной безопасности является энергетическая политика (национальные энергетические интересы и приоритеты), развитие которой предопределяет в целом стабильность национального суверенитета и целостность государства, гарантии развития социально-экономической сферы, благополучия населения. Ввиду большой роли энергетического фактора в обеспечении национальной безопасности России, на наш взгляд, энергетическая политика России должна предусматривать энергетическое право как отдельную отрасль права и законодательства.

В соответствии с п. 10 Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 30 ноября 2016 г., в мировой экономике в условиях накопления элементов кризисных явлений складывается новая реальность, для которой характерны общее замедление темпов роста, волатильность финансовых и товарно-сырьевых рынков, дробление глобального экономического пространства на региональные структуры с конкурирующими тарифными и нетарифными ограничениями.

На этом фоне региональная интеграция на основе норм и правил Всемирной торговой организации, усиление роли региональных резервных валют являются факторами укрепления конкурентоспособности, безопасности и финансово-экономической стабильности. Особую актуальность приобретают продвижение коллективных подходов к управлению международной экономикой и ее регулированию, укрепление транспарентности в глобальном торговом-экономическом пространстве, формирование всеохватных, более открытых, сбалансированных, отвечающих реалиям эпохи глобализации мировых торговой и валютно-финансовой систем.

Договор к Энергетической хартии был подписан в г. Лиссабоне 17 декабря 1994 г. К настоящему времени договор подписало или присоединилось к нему 51 государство Европы и Азии и Европейские сообщества. Восемнадцать стран и десять международных организаций получили статус наблюдателя [5].

Договор вступил в силу 16 апреля 1998 г. Россия приняла решение подписать Договор (Постановление Правительства РФ от 16.12.1994 г. № 1390). Договор временно применяется для России (Распоряжение Прави-

тельства РФ от 30.07.2009 г. № 1055-р) [13. С. 54-61].

Новые добывающие проекты в энергетических отраслях, начиная с 1970-гг. прошлого столетия, расположены, как правило, в более сложных природных условиях, зачастую – в неосвоенных районах. Это значит, что, помимо объективно вызванного удорожания [14; 10. С. 59-73], на эти проекты ложится бремя формирования общеэкономической инфраструктуры по освоению новых территорий. То, что энергетические инвестиционные проекты обычно иммобильны, т.е. сопряжены с формированием стационарной инфраструктуры, означает, что после начала инвестиционной деятельности инвестор в принципе не может свернуть и перенести производственные объекты, скажем по добыче и доставке энергоресурсов потребителю, в другую страну, регион, область, а, значит, он является еще более уязвимым для любых некоммерческих рисков [11. С. 23-42].

Поэтому в этих отраслях особенно высока потребность в правовой и налоговой стабильности, велика роль управления рисками и наиболее высоки некоммерческие риски невозврата вложенных в проект (преимущественно заемных) средств. Для минимизации и распределения между вовлеченными в реализацию проекта сторонами объективно существующих повышенных (по сравнению с другими отраслями) рисков инвестиционные проекты в энергетике финансируются преимущественно за счет не собственных, а привлеченных (заемных) средств. Начиная с 1970-х гг. финансирование освоения месторождений минерального сырья повсеместно в мире осуществляется преимущественно на принципах т.н. «проектного (долгового) финансирования», когда большая часть проектных инвестиций обеспечивается инвесторами за счет привлечения заемных средств под будущие доходы, которые будет генерировать сам проект. Соотношение механизмов акционерного и проектного финансирования в организации финансирования инвестиционных проектов в нефтегазовых отраслях изменилось со 100:0 в период до 1970-х гг. до 40:20:60:80, а иногда и к большему разрыву между ними в настоящее время [15. С. 288].

Для переходных экономик характерным является прохождение через период структурного спада в результате смены (зачастую – слома) общественных институтов и модели экономического развития и связанный с этим (обычно довольно длительный) фи-

нансовый кризис. Стремление профинансировать государственные расходы приводит обычно к резкому росту налоговой нагрузки на действующие предприятия, у которых, как правило, не остается собственных средств на инвестиционную деятельность не только в рамках расширенного, но зачастую и простого воспроизводства [12].

Наиболее широкую известность получили такие многосторонние соглашения, как сформированный в 1947 г. свод международных торговых правил ГАТТ/ВТО (Генеральное Соглашение по Тарифам и Всемирная Торговая Организация), «Римский Договор» 1958 г., положивший начало формированию ЕС, а также ряд иных многосторонних соглашений, связанных с инвестиционной деятельностью, таких как Соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА), аналогичная организация ряда государств Латинской Америки (МЕРКОСУР), Организация экономического сотрудничества и торговли (ОЭСР) – объединение промышленно-развитых государств трех континентов (Америки, Европы и Азии), Организация Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) [8; 9].

Многостороннее энергетическое сотрудничество должно опираться на соответствующее межгосударственное соглашение. Но для подписания многостороннего международного соглашения требуются политические предпосылки. Особенно это касается договоров, охватывающих такие обширные и базовые сферы экономической деятельности, как энергетика, которая обеспечивает основу экономического развития и экспортный потенциал многих стран и включает такие «политически чувствительные» вопросы как, например, государственный суверенитет над природными ресурсами.

Эти соглашения должны опираться на соответствующий политический фундамент. Для Энергетической Хартии такой фундамент был заложен в 1975 г. благодаря подписанию Соглашения по безопасности и сотрудничеству в (трансатлантической) Европе по итогам Общеευропейского совещания в Хельсинки. Спустя два года, в 1977 г., на V съезде Польской объединенной рабочей партии тогдашний генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев от имени Советского Союза выступил с инициативой о созыве Общеευропейского совещания по энергетике. Однако это предложение СССР нашло свое продолжение только 13 лет спустя и несколько в ином формате. В июне 1990 г. тогдашний премьер-министр Нидерландов

(страны, председательствовавшей в ЕС) Рууд Любберс выдвинул идею создания Общеευропейского энергетического сообщества. Таким образом, был инициирован хартийный процесс, предложивший механизм помощи бывшим социалистическим странам в их переходе к рыночной экономике [1. С. 90-94; 2. С. 60-63; 3; 4. С. 25-29].

В рамках всех этих общеευропейских инициатив Европа понималась как трансатлантическое сообщество государств. Такой подход был выгоден Европейскому Союзу по нескольким соображениям: он обеспечивал бы большую диверсификацию поставок энергии в ЕС, создавал бы новые возможности для инвестиций в нефть и газ на Востоке для европейских инвесторов, но также обеспечивал бы экономическое развитие государств к востоку от ЕС.

Последнее было связано с надеждой, что в итоге расширяющаяся восточная граница ЕС станет более безопасной, если восточные соседи ЕС будут более богатыми, процветающими и устойчивыми в своем развитии. Ожидалось, что это еще больше усилит взаимозависимость между Востоком и Западом по потокам энергии и инвестиций, что, в свою очередь, сократит (если не полностью ликвидирует) остатки политической конфронтации внутри Европейского континента, сохранявшиеся как последствия Холодной Войны. Такой подход был выгоден и странам-экспортерам бывшего СССР, причем не только за счет ожидавшегося получения ими дополнительных экспортных доходов и налоговых поступлений от добывающих отраслей, но и за счет генерирования инвестиционными проектами в добывающих отраслях мультипликативных эффектов в обрабатывающих отраслях и во всей экономике, размер которых в такой индустриально развитой стране как СССР мог быкратно превышать прямые экспортные доходы от этих проектов.

Конечно, не следует сбрасывать со счетов и такую подспудную цель ЕС, как стремление повысить свои конкурентные позиции в глобальной конкуренции с США за счет обеспечения надежного (и, как ожидалось, сопряженного с меньшими рисками, чем поставки из государств БСВ) энергоснабжения из государств бывшего СССР. Наконец, в это время в ЕС разрабатывались Первые Энергетические Директивы (вступившие в силу в 1996 (электроэнергия) и 1998 (газ) годах), многие положения которых закладывались в разрабатываемые инструменты Энергетической Хартии: Договор к Энергетической

Хартии (ДЭХ) и Протоколы к нему. Поэтому существовала высокая степень корреляции, непротиворечивости, в том числе по уровню их «либеральности», юридических «правил игры», предусматривавшихся обоими многосторонними юридическими инструментами – более узкими по географическому охвату Директивами ЕС (в состав ЕС в начале 1990-х гг. входило 15 государств) и более широкими по охвату юридически-обязывающими инструментами Энергетической Хартии (в хартийных переговорах участвовало более 50 государств) [7. С. 20-36; 9. С. 16-21; 16].

В отсутствии собственного национального законодательства во вновь появившихся на политической карте мира суверенных государствах бывшего СССР и СЭВ, юридически-обязывающие инструменты Энергетической Хартии должны были заполнить образовавшийся правовой вакуум в наиболее важной для Востока (страны-экспортеры и транзитеры энергоресурсов и импортеры капитала) и Запада (страны-импортеры энергоресурсов и экспортеры капитала) энергетической сфере новых переходных экономик.

Заполнить этот вакуум предполагалось на базе существовавших в то время в мире (и Европе) наиболее передовых (и преимущественно – либеральных) моделей государственного регулирования энергетического сектора, в первую очередь – через механизмы поощрения и защиты прямых иностранных инвестиций: юридически-обязывающие документы Энергетической Хартии разрабатывались, опираясь на совокупность правовых инструментов ЕС, соглашений ВТО (тогда еще ГАТТ-1947 г.), Североамериканского Соглашения о Свободной Торговле (НАФТА), систему существовавших к началу 1990-х гг. около 40017 двусторонних соглашений о защите инвестиций (или двусторонних инвестиционных договоров – ДИД).

Начавшись летом 1990-го г., в течение года были завершены переговоры, подписанием 17 декабря 1991 г. в Гааге (Нидерланды) политической декларации «Европейская Энергетическая Хартия» (не является юридически-обязывающим документом), которую подписали 50 государств Европы, Северной Америки, Азии. Такая конфигурация подписантов определяется тем, что, во-первых, со стороны «Запада» выступали страны ОЭСР, во-вторых, «Европа» понималась в терминах Общеввропейского Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе 1975-го года, т.е. как «трансатлантическая

Европа». Поэтому, несмотря на термин «Европейская» в названии политической декларации, Энергетическая Хартия и ее инструменты никогда изначально не рассматривались как чисто и исключительно европейское предприятие.

Юридически обязательные Договор к Энергетической Хартии (ДЭХ) и Протокол к Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам (ПЭЭ-СЭА) были подписаны в декабре 1994 года и вступили в силу (после 30-й ратификации) в апреле 1998 года. В 1998 г., в связи с образованием ВТО на базе ГАТТ, была принята т.н. «Торговая поправка», которая вступила в силу в 2010 г.

Нельзя подписать и ратифицировать какой-либо из юридически обязывающих документов Хартии, не подписав и не ратифицировав ДЭХ, а до этого не подписав Хартию-политическую декларацию (ст. 33(3) ДЭХ). ДЭХ является единственным юридически-обязывающим международно-правовым инструментом, относящимся исключительно к межгосударственному сотрудничеству в энергетическом секторе и охватывающим в своей существенной части международные инвестиции, торговлю и транзит в энергетике, вопросы энергоэффективности и процедуры разрешения споров. Фундаментальная цель ДЭХ – усилить верховенство закона в энергетических вопросах путем создания унифицированного свода правил, которым должны следовать правительства всех стран-участниц. Таким образом, будут минимизироваться некоммерческие риски, связанные с осуществлением относящихся к энергетике инвестиций и торговли.

ДЭХ обеспечивает защиту иностранных инвестиций в энергетику, основываясь на принципе недискриминации. Принимая правила ДЭХ, государство берет на себя обязательство распространить национальный режим инвестиций или режим наибольшего благоприятствования (какой из них является наиболее благоприятным) на физических и юридических лиц других государств, подписавших ДЭХ, которые осуществляют инвестиции в энергетическом секторе.

В течение ближайших десяти лет в энергетическом секторе необходимо сделать выбор, за счет чего будет решаться проблема ввода новых мощностей – за счет строительства электростанций на основе ископаемого и ядерного топлива или за счет эффективного использования возобновляемых источников энергии.

Рост ВИЭ должен опережать рост спроса на энергию. При этом переход от существующих централизованных энергосистем на основе ископаемого топлива и атомной энергии к возобновляемым источникам не сможет произойти одномоментно. В качестве переходного топлива мы рассматриваем природный газ, используемый в когенерации и в перспективе в тригенерации (производство электроэнергии, тепла и холода).

Сценарий энергетической революции предлагает следующие этапы формирования новой системы энергетической безопасности.

Этап 1: эффективное использование энергии. Гринпис предполагает максимальное использование потенциала энергоэффективности в трех секторах экономики — промышленности, транспорте и коммунальном хозяйстве. Экономия энергии достигается в основном за счет повышения теплоизоляции зданий, внедрения энергоэффективных электроприборов, замены традиционных электрообогревателей на системы теплоснабжения на основе возобновляемых источников энергии (например, солнечные коллекторы), а также за счет реализации потенциала энергоэффективности на грузовом и пассажирском транспорте. Промышленно развитые страны могут значительно снизить энергопотребление без снижения уровня жизни.

Сценарий предполагает «использование» энергии, сэкономленной в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), для компенсации растущего энергопотребления в развивающихся странах.

Конечной целью сценария является стабилизация мирового энергопотребления в течение ближайших двадцати лет. Стабилизация и снижение производства первичной энергии является важнейшим условием увеличения относительной доли возобновляемых источников в производстве энергии, а также условием отказа от ядерной энергетики.

Этап 2: децентрализация энергетики и масштабное использование возобновляемых источников энергии. Для повышения эффективности энергопотребления и снижения потерь при транспортировке энергии сценарий энергетической революции предполагает широкое использование децентрализованной энергетики (ДЭ).

ДЭ обеспечивает электроэнергией коммунальное хозяйство напрямую, замещая централизованную высоковольтную систе-

му электроснабжения. Близость источника энергии к потребителю дает больше возможностей для когенерации, а значит, и для более эффективного использования топлива.

Децентрализованную энергетику можно рассматривать как деструктивную по отношению к традиционной, но это будет «позитивная деструкция». Несмотря на возрастающую роль децентрализованной энергетики, необходимость в централизованных источниках останется. Крупные электростанции на основе ВИЭ (ветровые станции морского базирования, солнечные термальные станции в зоне пустынь) будут играть важную роль в повышении доли возобновляемых источников в энергопроизводстве.

Масштабное внедрение ВИЭ начнется с электроэнергетики. В последние 20-30 лет в электроэнергетике наблюдается стабильный рост источников на основе ВИЭ (до 35% в год). Пиковых значений роста возобновляемых источников предполагается достичь в период с 2030 до 2050 гг. К 2050 г. большая часть электроэнергии будет производиться на основе ВИЭ. Развитию ВИЭ будет способствовать рост потребления электроэнергии на транспорте.

Вопросы энергетической безопасности находятся в центре внимания международной политики. Около 80% мирового спроса на энергию удовлетворяется за счет ископаемого топлива. При этом распределение запасов нефти и газа не соответствует географии спроса. Некоторые страны практически полностью зависят от импорта ископаемого топлива. Ниже представлен обзор запасов ископаемого топлива и их регионального распределения.

Нефть является «кровью» современной мировой экономики. Нефть обеспечивает 36% мировых потребностей в первичной энергии и является исключительно важным энергоносителем для транспорта. Оценить, насколько возможно удовлетворить растущий спрос на нефть, достаточно сложно из-за недостатка достоверной информации о запасах нефти и спекуляций на нефтяных биржах.

Данные о запасах нефти, находящиеся в открытом доступе, крайне противоречивы и ненадежны. Широко используемые данные, упоминаемые в отраслевых журналах («Oil&Gas Journal» и «World Oil»), имеют сомнительный характер, так как они предоставляются компаниями и правительствами без независимой проверки. Более того, до сих пор не существует единого метода определения запасов и стандартной системы от-

четности. При оценке запасов используется расплывчатая терминология («доказанные», «вероятные», «возможные»), что только усугубляет проблему оценки запасов. Месторождения нефти и газа бывшего СССР были переоценены примерно на 30%, так как первоначальные оценки были неправильно интерпретированы. Исторически сложилось, что частные нефтяные компании недооценивают запасы, следуя консервативным правилам биржевой торговли.

На основании вышеизложенного сделаем следующие выводы.

Во-первых, многостороннее энергетическое сотрудничество должно опираться на соответствующее межгосударственное соглашение. Но для подписания многостороннего, а тем более юридически-обязательного международного соглашения требуются определенные политические предпосылки, открытое «окно возможностей». Особенно это касается договоров, охватывающих такие обширные и базовые сферы экономической деятельности, как энергетика, кото-

рая обеспечивает основу экономического развития и экспортный потенциал многих стран и включает такие «политически чувствительные» вопросы как, например, государственный суверенитет над природными ресурсами. Эти соглашения должны опираться на соответствующий политический фундамент.

Во-вторых, условием неизбежного перехода от ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии должна быть гарантия того, что негативные социальные и экономические последствия такого перехода будут сведены к минимуму. Переход к эффективной энергетике возможен без социальных потрясений при условии, что высококвалифицированные трудовые ресурсы будут задействованы в новой низкоуглеродной экономике, а география энергоснабжения будет сохранена в максимальном объеме. Отказ от ископаемого топлива открывает широкие возможности для развития новой инфраструктуры и создания дополнительных рабочих мест.

Литература:

1. Арбатов А., Мухин М. Нефтегазовые проекты в России. Аргументы инвестора // ТЭК. 2000. № 2.
2. Арбатов А., Мухин М. Социально-экономические эффекты реализации проектов освоения Восточной Сибири // Нефть, газ, строительство. 2000. № 1.
3. Арбатов А.А. Оценка воздействия на социально-экономическое развитие России крупномасштабных инвестиций в нефтегазовые проекты в рамках шести соглашений о разделе продукции. М., 1996.
4. Арбатов А.А. Эффекты видимые и невидимые // Шеврон сегодня. 2000. № 2(3).
5. Ершов Ю.Л. Договор к Энергетической хартии: быть или не быть - таков вопрос // Российский внешнеэкономический вестник. 2006. № 10.
6. Конопляник А. «Международное сотрудничество в энергетике и ключевая роль процесса Энергетической Хартии в обеспечении международной энергетической безопасности». – Выступление на международной конференции «Международное измерение энергетической безопасности России», организованной в рамках проекта сотрудничества МГИМО-БиПи. Москва. МГИМО (У) МИД РФ. 21 апреля 2006 г.
7. Конопляник А. «Третий путь» для России. Москве предстоит выбрать один из трёх вариантов построения общего энергетического пространства с ЕС // Нефть России. 2009. № 6.
8. Конопляник А. Энергетическая Хартия и ее ключевая роль в обеспечении международной энергетической безопасности (в контексте председательства России в «Группе Восьми»). - Выступление на международной конференции в контексте председательства России в «Группе Восьми» на тему «Глобальная безопасность и «восьмерка»: вызовы и интересы. На пути к Санкт-Петербургскому Саммиту». Москва. ПИР-Центр. 20-22 апреля 2006 г.
9. Конопляник А. Вхождение Украины в Договор об Энергетическом Сообществе ЕС со странами Юго-Восточной Европы: последствия для всех заинтересованных сторон // Нефть и газ. 2010. Сентябрь.
10. Конопляник А., Куренков Ю. Динамика издержек производства, цен и рентабельности в мировой нефтяной промышленности // Мировая экономика и международные отношения. 1985. № 2.
11. Конопляник А., Лебедев С. Проектное финансирование в нефтегазовой промышленности: мировой опыт и начало применения в России // Нефть, Газ и Право. 2000. № 1.
12. Конопляник А.А. Россия и Энергетическая Хартия. Учебное пособие по курсу «Эволюция международных рынков нефти и газа». М., 2010.

13. Романова Т., Павлова Е. Россия и страны Евросоюза: Партнерство для модернизации // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 8.
14. Шевалье Ж.-М. Нефтяной кризис. М.: Мысль, 1975.
15. Hossein Razavi. Financing Energy Projects in Emerging Economies. Oklahoma: Well Publishing Company, 1996.
16. Konoplyanik A. Section 2.1: A Common Russia-EU Energy Space. The New EU-Russia Partnership Agreement, Acquis Communautaire, the Energy Charter and the New Russian initiative / K.Talus, P.L.Fratini (eds.). EU – Russia Energy Relations, Legal and Political Issues. Belgium: Euroconfidentie . January. 2010.

TREATY TO THE ENERGY CHARTER AS AN INTERNATIONAL LEGAL INSTRUMENT FOR THE DEVELOPMENT OF ENERGY INDUSTRIES

Introduction. This article presents an analysis of the energy policy and its legal framework, in particular the 1994 Energy Charter Treaty. The author detailed the financing and possible risks when investing in this sector, noted other multilateral agreements that emerged from it, such as GATT / WTO, "The Treaty of Rome", the Agreement on the North American Free Trade Area, MERCOSUR, etc. The article raises the question of the importance of signing international multilateral treaties and discusses ways to adopt them. The article also indicates the possibility of transition to renewable energy sources.

Materials and methods. The methodological basis of the research comprised the following general scientific and special methods of cognition of legal phenomena and processes in the field of international trade law: the method of system-structural analysis; method of synthesizing social and legal phenomena; comparative legal method; formal-logical method; statistical method.

Results. As a result of the analysis, it was revealed that for multilateral energy cooperation it is necessary to rely on an appropriate interstate agreement, which should be based on mutual political views. The article also notes that

the condition for the inevitable transition from fossil fuels to renewable energy sources should be the guarantee that the negative social and economic consequences of such a transition will be minimized. The issue is raised that regional integration based on the norms and rules of the World Trade Organization, strengthening the role of regional reserve currencies is a factor of strengthening competitiveness, security and financial and economic stability.

Discussion and conclusion. It is proved that for the signing of a multilateral, let alone legally binding international agreement, certain political prerequisites, an open "window of opportunity are required, "; the need for effective energy is analyzed; the importance of providing for energy law as a separate branch of law and legislation is indicated; the importance of an energy policy as a source of stability of the sovereignty and integrity of the state, of maintenance and development of the spheres of social and economic provision and welfare of the population is substantiated.

Dmitry Kutafin,
Candidate of Science (Law), Vice-Rector for
International Cooperation, Kutafin Moscow
State Law University.

Ключевые слова:

Энергетическая политика; Договор к Энергетической хартии; международное сотрудничество; международная экономика; возобновляемые источники энергии; инвестиционные проекты; экономическое развитие; финансовые риски.

Keywords:

Energy politics; Agreement to the Energy Charter; international cooperation; international economy; renewable energy sources; investment projects; economic development; financial risks.

References:

1. Arbatov A., Mukhin M., 2000. Oil and gas projects in Russia. Arguments of the investor. *FEC*. № 2.
2. Arbatov A., Mukhin M., 2000. Socio-economic effects of the implementation of projects for the development of Eastern Siberia. *Oil, gas, construction*. № 1.
3. Arbatov A.A. Assessment of the impact on Russia's social and economic development of large-scale investments in oil and gas projects within the framework of six production sharing agreements. M, KEPS-Oil Consultative Forum, 1996.
4. Arbatov A.A., 2000. Effects visible and invisible. *Chevron today*. № 2 (3).
5. Ershov Yu.L., 2006. The agreement to the Energy Charter: to be or not to be - this is the question. *Russian Foreign Economic Journal*. № 10.
6. Konoplyanik A., 2006. "International cooperation in energy and the key role of the Energy Charter process in ensuring international energy security". - Speech at the international conference "International Dimension of Russia's Energy Security", organized in the framework of the MGIMO-BP Project. Moscow. MGIMO (U) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. April 21.
7. Konoplyanik A., 2009. "The Third Way" for Russia. Moscow has to choose one of the three options for building a common energy space with the EU. *Neft Rossii*. № 6.
8. Konoplyanik A., 2006. Energy Charter and its key role in ensuring international energy security (in the context of Russia's presidency in the Group of Eight). - Speech at the international conference in the context of the Russian presidency in the Group of Eight on the theme "Global Security and the G8": Challenges and Interests. On the way to the St. Petersburg Summit ». Moscow. PIR Center. April 20-22.
9. Konoplyanik A., 2010. Ukraine's entry into the Energy Community Treaty with the countries of South-East Europe: implications for all stakeholders. *Oil and gas*. September.
10. Konoplyanik A., Kurenkov Yu., 1985. Dynamics of production costs, prices and profitability in the world oil industry. *World Economy and International Relations*. № 2.
11. Konoplyanik A., Lebedev S., 2000. Project financing in oil and gas industry: world experience and the beginning of application in Russia. *Oil, Gas and Law*. № 1.
12. Konoplyanik A.A., 2010. Russia and the Energy Charter. Manual for the course "Evolution of international oil and gas markets." Moscow.
13. Romanova T., Pavlova E., 2013. Russia and the European Union: Partnership for Modernization. *World Economy and International Relations*. № 8.
14. Chevalier J.-M., 1975. The oil crisis. Moscow.
15. Hossein Razavi., 1996. Financing Energy Projects in Emerging Economies. Oklahoma: Well Publishing Company.
16. Konoplyanik A., 2010. Section 2.1: A Common Russia-EU Energy Space. The New EU-Russia Partnership Agreement, the Acquis Communautaire, the Energy Charter and the New Russian Initiative. K.Talus, P.L.Fratini (eds.). EU - Russia Energy Relations, Legal and Political Issues. Belgium: Euroconfidentie. January.

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Наталья Петрыкина*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-2-43-45-53

Введение. В статье исследована проблема совершенствования административного права в условиях политических и социальных изменений российского государства.

Материалы и методы. В статье проведен анализ развития российского административного права в контексте политических, экономических и социальных изменений и влияния этих изменений на предмет регулирования административного права, что позволило получить следующие результаты.

Результаты исследования. Российское административное право реформируется с учетом вызовов сегодняшнего дня, а также под влиянием зарубежного опыта правового регулирования. Однако модернизация административного права должна происходить на основе и с учетом той базы, которая была сформирована в предыдущие периоды. Изменение круга регулируемых административным правом общественных отношений должно быть оправданным и обоснованным. Акцент на развитие процессуального административного права не исключает дальнейшего совершенствования его материальной части, например, института административной ответственности. Изменениям в законодательстве должна предшествовать выработка концепции «нового» административного права России.

Обсуждение и заключения. Под влиянием политических, экономических и социальных изменений происходят изменения в структуре и содержании правовых отраслей. Административное право как отрасль права и законодательства, как область научных исследований не является исключением. Однако в монографической и учебной литературе не уделяется достаточного внимания тому факту, что на современном этапе развития административное право выполняет не только управленческую, но и регулирующую функции, причем последняя является не только значительной по объему, но весьма важной по назначению. Это, несомненно, должно отразиться на понимании сущности административного права и предмета. При этом любое изменение системы этой правовой отрасли, будь то расширение или сужение, должно быть не только научно, но и практически обоснованным, а также способствовать повышению эффективности правового регулирования. Этой цели должна служить и необходимая частичная модернизация института административной ответственности. Таким образом, актуализация подходов к институтам, составляющим предмет административного права, представляется одной из наиболее важных доктринальных задач на современном этапе.

* **Петрыкина Наталья Ивановна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России.

Введение

Административное право является одной из самых обширных и хорошо разработанных отраслей российской системы права. В настоящее время, как и в советский период, выходит достаточное количество научных исследований и учебной литературы по различным проблемам административно-правового регулирования, о предмете, методе, сущности административного права на современном этапе. Однако при изучении данных работ, как правило, обращают на себя внимание два момента.

Первый: несмотря на произошедшую коренную политическую, экономическую и социальную перестройку российского общества, многим исследователям сущность административного права по-прежнему представляется в виде юридического механизма тоталитарного государственного управления. Об этом свидетельствуют и подходы к пониманию предмета современного административного права, и используемая терминология, и неиссякаемое стремление раз и навсегда отграничить административное право от других правовых отраслей. Эта особенность в понимании сущности административного права ясно прослеживается в современной учебной литературе.

Вторая проблема являет собой противоположность первой. Некоторые исследователи стремятся произвести небольшие (или большие) революционные преобразования в материи данной правовой отрасли, главным образом, за счет необоснованного расширения или сужения области регулирования, предложения новых подходов к пониманию системы административного права, попыток внедрения несвойственных ему инструментов регулирования. Эта тенденция набирает обороты в научной литературе.

Ситуация усугубляется назревшей объективной необходимостью модернизации административного права как науки, отрасли права и законодательства, что естественным образом стимулирует научные изыскания в данной области, а также объективной же необходимостью произвести некоторую унификацию российского административного права (хотя бы в части основополагающих принципов и стандартов) с зарубежными образцами [4]

Исследование

Постоянные изменения в законодательстве, социально-экономические преобразо-

вания, продолжающееся реформирование системы органов исполнительной власти приводят к перманентному расширению круга общественных отношений, регулируемых административным правом. Поэтому научная полемика относительно сущности административного права в новых условиях, изменении его предмета, метода и системы ведется весьма активно.

В рамках настоящей статьи хотелось бы обратить внимание на несколько важных, с точки зрения автора, проблем, связанных с реформированием административного права на современном этапе.

Исторический путь, пройденный тем или иным государством, полностью определяет черты и особенности его системы права. И Россия не исключение. Игнорировать полностью или частично, либо предавать забвению накопленный к настоящему моменту времени правовой багаж неправильно и недальновидно.

Отечественное административное право прошло два системообразующих этапа своего развития: дореволюционный и советский, а в данный период времени мы переживаем новый этап его эволюции, который принято называть постсоветским, или правильнее, российским.

На дореволюционном этапе российское административное (полицейское) право в целом развивалось в русле континентальных правовых традиций. А.И. Елистратов, один из наиболее видных российских ученых первой половины XX века, в своем труде «Основные начала административного права», изданном в 1917 году, сформулировал концепцию административного права в пяти частях:

- задачи и источники административного права;
- публично-правовое отношение и публично-правовая деятельность;
- система административных учреждений;
- административно-правовые акты;
- способы обеспечения законности, административная юстиция, административная ответственность [3]

Как мы видим, сформулированная ученым концепция административного права без особых изменений действует и по сей день.

Благодаря трудам советских ученых административное право стало одной из наиболее развитых и обширных отраслей советского, а затем российского права и законодательства. Основное внимание в работах

советских административистов уделялось анализу исполнительно-распорядительной деятельности государства, особенно в части внутриорганизационных отношений органов государственной власти; формам и методам управленческой деятельности; административным нормам и правоотношениям; механизму принуждения; проблеме применения административных санкций и др. Четко структурированная система отрасли, а также глубокая доктринальная проработка проблем предмета и метода его регулирования – это тоже заслуга советских ученых.

Настоящий этап развития отечественного административного права характеризуется, прежде всего, вниманием к проблемам форм взаимодействия частных лиц с публичной властью и развитию института административной юстиции [9].

Таким образом, нетрудно сделать вывод, что административное право в России имеет богатую историю, традиции, корни, и большая часть этого наследия была сформирована в советский период. Это произошло вследствие большого внимания к развитию правовой науки и доктрины, а также жесткой ориентации Советского государства на организацию и совершенствование механизма государственного управления. Итогом советского периода развития административного права стало создание его прочной теоретической базы и развитого механизма правового регулирования.

Этот научный, доктринальный и нормативный арсенал находится в руках современных ученых и практиков, и исключительно важно не отвергать его как несоответствующий современным условиям, а продолжать развивать и обогащать, и на его базе выстраивать новые модели управления и регулирования [5].

В настоящее время в науке административного права значительное внимание уделяется вопросам развития административной юстиции – то есть системы обжалования частными лицами действий и решений публичной администрации. Эта проблема имеет первостепенное значение, в том числе потому, что способствует демократизации и повышению прозрачности деятельности административных органов, что особенно важно для России как тоталитарного в недавнем прошлом государства. Кроме того, развитие этого направления стимулируется необходимостью сближения административно-правового регулирования РФ и других развитых демократических государств [2]. Однако важно на фоне этих преобразований

не упустить из виду насущные проблемы реформирования системы государственного управления, традиционно актуальные для России. В частности, сместить акценты с метода централизованного *управления* (выделено нами) на более гибкий и отвечающий современным условиям метод *регулирования*; продолжать работу по реформе системы государственной службы, оптимизировать контрольно-надзорную деятельность органов исполнительной власти, разрешить наконец концептуально проблему института лицензирования (оставить как есть, внедрить договорную систему или же все передать саморегулируемым организациям?..); развивать и стимулировать государственно-частное партнерство; реформировать административно-деликтную систему; дать всестороннюю научную характеристику такому явлению, как «оказание государственных услуг» и определить его место и роль в системе государственного управления; продолжать работу по снижению административных барьеров для частных лиц, и многое другое.

Рассмотрим некоторые из перечисленных проблем.

Традиционно в научной и учебной литературе предмет административного права определяется через термин «управление» [1]. Причиной тому, прежде всего, жесткое централизованное административно-командное управление в советский период, всесторонне изученное и возведенное в ранг классики советскими административистами, а также понимание предмета данной отрасли, принятое в зарубежных странах, в частности, в Германии и Франции, где административное право – это право, регулирующее деятельность органов и структур, реализующих функции *публичного управления*. По поводу первого следует сказать, что Россия всегда была государством жестко централизованным, и причиной тому объективные особенности нашей страны (огромная территория, многонациональный состав населения и т.п.). И именно в периоды наибольшей централизации власти нашей стране удавалось делать качественные скачки в своем развитии.

По поводу второго важно иметь в виду следующее. Термин «public administration», имеющий несколько толкований перевода в русском языке (и как публичная администрация, и как публичное управление, администрирование), в западных странах понимается как система органов и процедура, и используется в западной доктрине скорее

для определения области регулирования административного права, чем для характеристики его метода, что отчетливо прослеживается у нас.

Отказаться от термина «управление» в административном праве, принимая во внимание российскую историческую специфику, на которую было указано, невозможно и неправильно, однако необходимо учитывать, что в настоящее время административное право включает в себя ряд общественных отношений, где прямое государственное управление отсутствует. Это весьма обширная область процедурной деятельности органов исполнительной власти по разрешению индивидуальных административных дел, в настоящее время регулируемая как законами, так и подзаконными актами, в частности, административными регламентами. Это и так называемое «служебное право», то есть институт государственной службы. Это и отношения по административному и судебному обжалованию деятельности органов исполнительной власти и иных публично-правовых органов. В целом к регулирующему виду деятельности можно отнести и деятельность по изданию подзаконных нормативных актов.

Таким образом, остаются лишь три области, где термин «управление» в полной мере соответствует осуществляемым функциям и задачам. Во-первых, это административное принуждение, то есть применение в установленном порядке уполномоченными органами в одностороннем порядке мер властного воздействия к частным лицам, выражающееся в ограничении их организационной, имущественной или личной сферы, в том числе применение административных наказаний. Во-вторых, это область управления любыми видами военизированных формирований и частей на территории РФ с целью обеспечения обороны, безопасности государства и борьбы с терроризмом. И в-третьих, это действия органов власти в условиях чрезвычайной ситуации.

Таким образом, очевидно, что термин «управление» уместен, лишь когда речь идет о реализации правоохранительной функции административного права, о поддержании «общественного спокойствия» (в терминологии дореволюционных административистов). Когда же речь идет об «общественном благосостоянии», правильнее использовать термин «регулирование», как более точно отражающий сущность такой деятельности. Как известно, дореволюционными исследователями область регули-

рования административного права определялась именно как совокупность этих двух элементов: общественного спокойствия и общественного благосостояния. Как мы видим, эта концепция несколько не утратила своей актуальности в наши дни. И здесь еще раз будет уместным напомнить о важности сохранения, изучения, использования богатейшего научного наследия дореволюционного периода.

Следующая проблема, на которой хотелось бы заострить внимание, это проблема четкой структуризации предмета административного права. Расширение круга общественных отношений, регулируемых административным правом, например, его Особенной частью, и постоянное развитие соответствующих групп законодательства приводят к тому, что предмет отрасли неуклонно расширяется. Кроме того, некоторые области регулирования начинают отчетливо демонстрировать потенциал комплексных правовых отраслей и отделяются от материнской отрасли. Например, строительное право, космическое право, образовательное право.

Возникает доктринальная проблема: оставить эти подотрасли (назовем их условно так) в составе Особенной части административного права (поскольку и объект, и метод регулирования сохраняются), либо же признать их комплексными правовыми образованиями и «отпустить в свободное плавание», как это недавно произошло с муниципальным, экологическим, земельным и информационным правом, и тем самым, «освободить» административное право от Особенной части. Об этом все чаще заявляется в научных дискуссиях. Такой подход позволил бы развивать и совершенствовать общий механизм административно-правового регулирования, а данные подотрасли получили бы дополнительный стимул к развитию с учетом присущей им специфики.

Так, по мнению виднейшего российского административиста Ю.А. Тихомирова, в последние годы из-за нерешенности вопроса об объеме государственного управления отрасль административного законодательства начала «рассыпаться», в нее включается слишком много законодательных и иных нормативных актов. Многие сферы регулирования, по мнению Ю.А. Тихомирова, неправильно рассматривать только через призму управления, поскольку в них преобладает элемент косвенного регулирования. Ученый делает вывод, что при определении предмета и системы административного

права нужно отказаться от традиционного деления на Общую и Особенную части из-за их слабой нормативной структурированности, ведущей к нечеткости всей системы отрасли [8].

По мнению другого авторитетного современного исследователя, Ю.Н. Старилова, «полностью ликвидировать структуру административного права, состоящую из Общей и Особенной части, нецелесообразно. Эти части должны существовать, однако их выделение должно строиться на отличных от традиционных критериях» [7]. В Общую часть ученый предлагает включить: субъектов управленческих действий; структуру и содержание государственного управления; управленческий процесс; возмещение ущерба, причиненного частным лицам в административном порядке; контроль и надзор в сфере государственного управления.

В Особенную часть следует включить правовые нормы, регламентирующие конкретные сферы управленческой деятельности. Таким критериям, по его мнению, соответствуют строительное, дорожное, предпринимательское, социальное, полицейское и образовательное право [7].

Мы разделяем точку зрения Ю.Н. Старилова о том, что время для радикальных преобразований в административном праве, пока не настало. Выделение отдельных областей регулирования в самостоятельные вторичные отрасли права происходит, как правило, естественным эволюционным путем и определяющими факторами при этом являются специфика и значимость объекта регулирования и накопленный массив законодательства, как в случае с земельным и информационным правом. При этом, по нашему мнению, наличия особого отраслевого метода регулирования не требуется, поскольку в настоящее время в любой отрасли используется комбинация методов обязывания, дозволения и запрета, и это позволяет добиться гибкого и эффективного регулирования.

Однако если исключение из системы административного права его Особенной части представляется преждевременным, это не означает, что она не нуждается в модернизации. И здесь опять следует согласиться с мнением Ю.Н. Старилова и критически взглянуть на элементы Особенной части с целью их дальнейшей оптимизации и структуризации.

Следующей важной проблемой реформирования административного права на современном этапе является проблема совер-

шения института административной ответственности и действующего Кодекса об административных правонарушениях РФ. Как справедливо отмечается в литературе, «меры административной ответственности за последние годы стали весьма жесткими, в связи с чем этот вид ответственности приобрел весьма серьезный авторитет и занял особое место в системе обеспечения правопорядка в сфере государственного управления...» [6].

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, принятый в 2001 году, выполнил ряд важных задач, включая объединение в одном законодательном акте массива разнородных норм, устанавливающих административную ответственность и правила применения мер административного наказания, а также создание условий для формирования единой судебной и иной правоприменительной практики. Однако в настоящее время он нуждается в существенной модернизации.

Отметим, что совершенствование института административной ответственности – сложная и многоаспектная задача, и изменение действующего или принятие нового КоАП – только одно из направлений ее решения. К тому же и здесь не наблюдается единства мнений и подходов, что для реформирования такой конфликтной сферы крайне нежелательно. Поэтому исключительно важно сначала выработать концепцию предстоящих изменений и лишь затем приступить к разработке законопроектов [10].

Какие же, по нашему мнению, проблемы необходимо в связи с этим исследовать? В рамках настоящей статьи обратим внимание лишь на самые ключевые, *концептуальные* моменты.

Поскольку процессы глобализации в современном мире идут полным ходом, мы не можем обойти вниманием вопрос о том, каким образом строится правовое регулирование аналогичных общественных отношений в западных демократических государствах. Изучить этот вопрос не с целью бездумного копирования, а с целью заимствования полезного опыта.

В европейских государствах отсутствует или почти отсутствует понятие административной ответственности в том виде, в котором оно есть у нас, потому что соответствующие составы правонарушений поглощаются уголовным законодательством и считаются таким образом, уголовными преступлениями, или так называемыми мисдиминара-

ми (название пришло из англо-саксонской правовой традиции и обозначает малозначительные преступления). В то же время, например, в Германии есть аналогичный российскому институт привлечения к административной ответственности, хотя и гораздо менее обширный по числу составов, нежели у нас. Он регулирует привлечение к административной ответственности за нарушения правил дорожного движения, общественного порядка и безопасности, жилищно-коммунальных, природоохранных и некоторых других норм.

Дискуссии о том, чтобы реформировать аналогичным образом российское законодательство, то есть перевести всю деликтную часть административного права, включая административную ответственность юридических лиц, в сферу уголовных преступлений, ведутся и у нас. Это отдельная и весьма серьезная тема для полемики. Не углубляясь в этот вопрос, хотим обратить внимание на другое, с нашей точки зрения, принципиально важное обстоятельство.

Действующий Кодекс об административных правонарушениях РФ 2002 года, принятый в условиях продолжающегося реформирования политической, экономической и социальной систем общества и основанный уже на неких демократических началах, тем не менее несет на себе отчетливый след тоталитарного подхода к правовому регулированию, сложившемуся в СССР.

Иными словами, действующий КоАП чрезмерно политизирован. К примеру, в настоящее время в нем содержится 41 состав правонарушений, касающихся правил проведения избирательных кампаний. При том что статистика привлечения к ответственности по этим составам достаточно низкая. Возможно и оправданно сократить количество данных статей, например, в части неправомерных деяний должностных лиц, объединив их в несколько составов, более емких по содержанию. Часть этих правонарушений можно переквалифицировать в уголовные преступления, а иные просто декриминализировать, предоставив возможность привлекать по ним к дисциплинарной ответственности. То же самое относится к правонарушениям, посягающим на порядок управления и институты государственной власти.

Если обратиться к зарубежному опыту, мы увидим, что административной ответственности там подлежат деяния, совершаемые преимущественно в области социально-хозяйственной, если не сказать социально-

бытовой. Те самые мелкие правонарушения, которые не представляют большой общественной опасности, однако минимизация числа которых обеспечивает комфортное повседневное существование участникам дорожного движения, соседям по дому или жилому кварталу, владельцам домашних животных и их идейным противникам, мелким предпринимателям и получателям различного рода социальных услуг.

Этот сбалансированный и правильный подход позволяет привлекать к ответственности за мелкие правонарушения во внесудебном порядке, тогда как основная масса составов более тяжких или связанных с политической сферой переводится в сферу уголовного преследования. Такой подход позволил бы сделать российский КоАП более социально ориентированным, менее громоздким и частично решил бы проблему претензий к качеству процессуального производства в рамках внесудебной процедуры.

Одновременно правильным было бы увеличить количество составов правонарушений, которые условно можно назвать социально - бытовыми и которые напрямую связаны с качеством жизни человека. Например, ввести в федеральный КоАП дополнительную ответственность за нарушения требований к качеству водопроводной воды; правил нахождения на озелененных городских территориях, порядку утилизации бытовых отходов, правил выгула домашних животных, правил о соблюдении тишины для предприятий общественного питания (кафе, баров и ресторанов), расположенных на нижних этажах жилых зданий, дополнительных правил поведения для пешеходов и велосипедистов.

Следующая проблема, которая должна быть решена в новом КоАП, касается классификации составов правонарушений по степени их общественной опасности (или общественной вредности).

В нынешнем виде КоАП содержит большое количество составов правонарушений, общественная вредность которых весьма велика и санкции по которым могут быть весьма высокими. Прежде всего, это касается сферы предпринимательской деятельности, промышленности, транспорта, строительства, охраны окружающей среды. Чаще всего субъектами данных правонарушений являются юридические лица и индивидуальные предприниматели. В настоящее время перевод этих деяний в уголовную сферу невозможен, так как у нас нет уголовной ответ-

ственности юридических лиц. В связи с этим представляется целесообразным введение градации административных правонарушений в зависимости от характера и степени причиняемого ими вреда на категории грубых административных правонарушений, значительных административных правонарушений и менее значительных административных правонарушений. Для каждой из названных категорий административных правонарушений должны устанавливаться особые сроки давности привлечения к административной ответственности, особенности производства по делам об административных правонарушениях, максимальные административные наказания. Все это позволит обеспечить более полную индивидуализацию административного наказания и повысит качество процессуального производства.

Результаты исследования

Политические, социальные и экономические процессы, протекающие в современной России, требуют адекватного их выражения в способах и методах правового регулирования. Это, в свою очередь, вызывает изменения в самой правовой материи, в системе права, в правовых отраслях и отдельных правовых институтах. Административное право, являясь публичной отраслью

права, особенно подвержено такого рода изменениям. Смещение акцентов с методов централизованного управления на более гибкие методы регулирования уже нашло свое отражение в законодательстве, однако до сих пор не отражено в доктринальном понимании предмета административного права. Напротив, мнения ученых о необходимости реформирования системы данной отрасли не находят подтверждения в структуре административного законодательства. Модернизация института административной ответственности является одной из самых насущных задач как для ученых, так и для правоприменителей, однако общей согласованной концепции будущих изменений пока не выработано.

Заключение

Приведенный перечень задач по реформированию отрасли административного права является далеко не исчерпывающим, однако наглядно демонстрирует, что российское административное право находится сейчас на новом этапе и имеет отличные перспективы развития, обусловленные как использованием накопленного за предыдущие периоды потенциала, так и привлечением опыта правового регулирования демократических зарубежных государств.

Литература:

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000.
2. Maleshin D., Silvesri E., Sitdikiv R., Valeev D. Reforming Russian Civil Procedure // Russian Law Journal. 2016. V. 4. № 1.
3. Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд. М., 1917.
4. Kruessman Th. What is wrong? Publishing in International Peer-Reviewed Journals of Russian Law // Russian Law Journal. 2016. V. 4. № 3.
5. Mishina E. The re-birth of Soviet Criminal Law in Post-Soviet Russia // Russian Law Journal. 2017. V. 1. № 1.
6. Костеников М.В., Куракин А.В., Кононов А.М., Кононов П.И., Стахов А.И., Эриашвили Н.Д. Актуальные проблемы административного права и процесса. М., 2016.
7. Стариков Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5.
8. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
9. Петрыкина Н.И. Динамика развития и взаимосвязь административного и финансового права в правовой системе РФ // Право и управление: XXI век. 2013. № 2.
10. Петрыкина Н.И. К вопросу о концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в сравнительно-правовом контексте с законодательством об административной ответственности в Республике Беларусь и других государствах // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2016. № 4.
11. Павлюк А.В. К вопросу о понятии механизма административно-правового регулирования // Право. Экономика. Безопасность. 2015. № 1.

12. Костенников, М.В., Куракин, А.В., Павлюк, А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // Административное право и практика администрирования. 2014. № 2.
13. Иноземцев М.И. Генезис института акционерных соглашений в России и иностранных государствах // Юрист. 2017. № 3.

ON SOME ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF RUSSIAN ADMINISTRATIVE LAW AT THE PRESENT STAGE

Introduction: the article explores the issue of development of administrative law in the context of political and social changes in Russia.

Materials and Methods: the article analyses the development of Russian administrative law in the context of political, economic and social change, and the effect of such change on the subject matter of administrative law, which leads to the following results:

Results: Russian administrative law is being reformed with regard to the present day challenges and the international experience of legal regulation. However, modernisation of administrative law must be based on the foundations formed in the earlier years. Changes in the scope of social relations governed by administrative law must be justified and well-founded. Emphasis on the development of administrative procedural law does not exclude further development of the substantive part thereof, for instance, the institution of administrative liability. Legislative amendments must be preceded by elaboration of the "new" administrative law concept.

Discussion and Conclusions: Changes in the structure and content of the areas of law occur under the influence of political, economic and social changes. Administrative law as an area

of law, an area of legislation and of legal studies, is no exception. However, monographs and textbooks do not pay sufficient attention to the fact that at the present stage of development, administrative law possesses not only a managerial, but also regulatory function, with the latter being not only significant in scope but also quite material in importance. Undoubtedly, this should affect the understanding of the essence and the subject matter of administrative law. At the same time, any change in the system of this area of law, be it extension or narrowing, should have both an academic and practical foundation and work towards increasing the efficiency of legal regulation. This goal must also be served by the much-needed partial modernisation of the administrative liability institution. Therefore, actualisation of approaches towards institutions forming the subject matter of administrative law appears to be one of the most important scholarly tasks at this time.

Natalia I. Petrykina,
Candidate of Science (Law), Ph.D. in Law,
Associate Professor with the Chair of Administrative and Financial Law, MGIMO University
under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

Административное право; реформирование правовой отрасли; предмет, метод и система административного права; административная ответственность; Кодекс об административных правонарушениях.

Keywords:

administrative law, reform of an area of law, subject matter, method and system of administrative law; administrative liability; Administrative Offences Code.

References:

1. Bahrah D.N., 2000. *Administrativnoe pravo Rossii. Uchebnik dlya vuzov* [Administrative law. The textbook for high schools]. Moscow.
2. Maleshin D., Silvesri E., Sitdikiv R., Valeev D., 2016. Reforming Russian Civil Procedure. *Russian Law Journal*. V. 4. № 1.
3. Elistratov A.I., 1917. *Osnovnyie nachala administrativnogo prava* [Basic principles of administrative law]. Moscow.
4. Kruessman Th., 2016. What is wrong? Publishing in International Peer-Reviewed Journals of Russian Law. *Russian Law Journal*. V. 4. № 3.
5. Mishina E., 2017. The re-birth of Soviet Criminal Law in Post-Soviet Russia. *Russian Law Journal*. V. 1. № 1.

6. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Kononov A.M., Kononov P.I., Stahov A.I., Eriashvili N.D., 2016. Aktualnyie problemyi administrativnogo prava i protsessa [Actual problems of administrative law and process]. Moscow.
7. Starilov Yu.N., 2000. O suschnosti i novoy sisteme administrativnogo prava: nekotoryie itogi diskussii [On the essence of new system of administrative law: some results of discussion]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law]. № 5.
8. Tihomirov Yu.A., 1998. Kurs administrativnogo prava i protsessa [Administrative law and process course]. Moscow.
9. Petryikina N.I., 2013. Dinamika razvitiya i vzaimosvyaz administrativnogo i finansovogo prava v pravovoy sisteme RF [Dynamics of development and interrelation of administrative and financial law in Russian law system]. *Pravo i upravlenie: XXI vek* [Journal of Law and Administration]. № 2.
10. Petryikina N.I., 2016. K voprosu o kontseptsii novogo Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyaх v sravnitelno-pravovom kontekste s zakonodatelstvom ob administrativnoy otvetstvennosti v Respublike Belarus i drugih gosudarstvakh [On conception of the new Administrative delicts Code Of Russian Federation. Comparing with appropriate legislation of Belarus and other countries]. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo evraziyskikh gosudarstv: politika, ekonomika, pravo* [International Cooperation of Eurasian States: Politics, Economics, Law]. № 4.
11. Pavlyuk A.V., 2015. K voprosu o ponyatii mekhanizma administrativno-pravovogo regulirovaniya [To the question about the concept of the mechanism of administrative-legal regulation]. *Pravo. Ekonomika. Bezopasnost'* [Right. Economy. Security]. № 1.
12. Kostennikov M.T., Kurakin A.V., Pavlyuk A.V., 2014. K voprosu o ponyatii i metodah gosudarstvennogo upravleniya v administrativnom prave [To a question about the concept and the methods of state administration in the administrative right]. *Administrativnoe i municipal'noe pravo* [Administrative law and administration practice]. № 2.
13. Inozemcev M.I., 2017. Genesis instituta akcionernykh soglasheniy v Rossii i inostrannykh gosudarstvakh [Genesis of a legal institute of shareholders' agreements in Russia and foreign countries]. *Jurist* [Lawyer]. № 3.

СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО РЫНКА ТРУДА

Евгений Малышев*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-2-43-54-60

Введение. Рост миграционных потоков требует от государств применения эффективных способов защиты национального рынка труда. Их использование строится на основе принципа приоритетного трудоустройства собственных граждан страны приема мигрантов. В этой связи государствами применяются различные методы, позволяющие координировать потоки трудовых мигрантов количественно и качественно. В разных странах реализация названного подхода имеет неодинаковое оформление. Это может быть система квотирования, балльная система, запреты, тестирование и иные способы отбора кандидатов на занятие вакантных рабочих мест. Сравнительное исследование методов регулирования миграционных потоков в России, Англии и США позволило выявить их общие черты, основанные на единстве задач, решаемых государствами приема трудящихся-мигрантов, а также их особенности, позволяющие оценить эффективность того или иного способа защиты национального рынка труда.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений и процессов в сфере международного трудового права: метод системно-структурного анализа; метод синтеза социально-правовых явлений; сравнительно-правовой метод; формально-логический метод; метод сравнительного правоведения.

Результаты исследования. Результаты проведенного исследования показали, что применяемые в России, Великобритании и США способы регулирования потоков трудовых мигрантов имеют общие черты, характеризующие названный процесс: их роль заключается в отборе специалистов, обладающих более высокими профессиональными и деловыми качествами. Общность применяемых методов определяется единством задач, которые приходится решать государствам приема мигрантов. Основной задачей в этом ряду выступает защита национального рынка труда. Вместе с тем, применяемые государствами способы защиты рынка труда имеют различное содержание. Тем самым реализация защитных механизмов обретает различные формы (балльная система, квотирование),

Проведенный сравнительный анализ показал, что в нашей стране государственное регулирование внешней трудовой миграции не сопряжено с точными прогнозами состояния и потребностей рынка труда. Как представляется, причиной такого положения дел является отсутствие таких критериев отбора иммигрантов как возраст, образование, уровень квалификации и др., которые используются в зарубежных странах. В этой связи Российской Федерации следует учесть положительный опыт Великобритании и США по использованию отдельных механизмов избирательной трудовой миграции.

Обсуждение и заключение. Интенсивность миграционных процессов как в России, так и во всем мире, а также мировой миграционный кризис обуслови-

* **Малышев Евгений Александрович**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры уголовного процесса Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России.

вают необходимость обращения к зарубежному опыту правового регулирования внешней трудовой миграции, так как его использование может быть востребовано и в российских условиях. Представляется, что действенными способами экономически ориентированной миграционной политики нашей страны может стать балльная система отбора иностранных работников, используемая Великобританией, а также механизм привлечения в экономику страны предпринимателей и инвесторов, разработанный в рамках Программы предоставления статуса постоянного жителя инвесторам, действующей в США.

Введение

Каждое государство стремится обеспечить признание и соблюдение прав человека и гражданина на свободу перемещения, свободный выбор страны пребывания и места работы, равенство гражданских, трудовых и социальных прав граждан. Права не только провозглашаются, создается система гарантий установленного государством порядка осуществления этих прав [2, с. 53]. Вместе с тем, государственная миграционная политика, основанная на принципе приоритетного трудоустройства собственных граждан, включает возможность использования ограничительных механизмов, позволяющих контролировать количественный и качественный состав трудовых мигрантов. Такой подход получил закрепление в международных стандартах (в первую очередь, в Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны проживания 1985 г.) и в национальном законодательстве.

Исследование

Применяемые государствами способы защиты национального рынка труда различны. В частности, в России используются такие методы как квотирование рабочих мест, запреты и долирование. Система квотирования применяется в отношении иностранцев, въезжающих на территорию России на основании визы. В той или иной

степени, она затрагивает такие формы законного нахождения названных лиц на территории государства приема как временное проживание (ст. 25.8. ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» 1996 г.) и временное пребывание (ст. 18, 18.1. ФЗ-115).

Действующий механизм определения потребности в привлечении иностранных работников нуждается в совершенствовании, поскольку после утверждения квоты регионы часто обращаются с просьбой о ее увеличении. В этой связи порядок квотирования совершенствуется¹.

Правительство РФ устанавливает допустимую долю названной категории иностранных работников ежегодно. На 2017 г. потребность в их привлечении определена в количестве 177043 чел.². В таком же размере утверждена квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу.

Вне квот трудоустраиваются квалифицированные специалисты, которыми считаются иностранные граждане, имеющие востребованную для России профессию (специальность, квалификацию, должность), перечень которых ежегодно пересматривается.

Минтруд России формирует квоты на основании предложений исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о потребности в привлечении иностранных работников, которые рассматриваются межведомственной комиссией из числа представителей заинтересованных феде-

¹ Новые Правила, на основании которых Минтруд России формирует квоты вступили в силу 1.01.2014. См.: Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2013 г. № 800 (ред. от 06.09.2016) «Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу» // Собрание законодательства РФ, 2013. № 38. Ст. 4814.

² Постановление Правительства РФ от 03 декабря 2016 г. № 1288 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2017 год» // Собрание законодательства РФ, 2017. № 50. Ст. 7106.

ральных органов исполнительной власти. Таким образом, вопросы корректировки квот в указанной сфере общественных отношений переданы в ведение регионов.

В рамках системы квотирования используется такой метод регулирования потока мигрантов как *долирование* – установление предельной нормы допуска иностранцев к занятию трудовой деятельностью. Он применяется вне зависимости от основания устройства на работу. Соответствующим правом – ежегодно устанавливать допустимую долю иностранных работников, которых планируют использовать хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность как на территории одного или нескольких субъектов РФ, так и на всей территории России – с конца 2006 г. наделено Правительство РФ (п. 5 ст. 18.1 ФЗ-115). Это означает, что работодатель не может привлекать к работе иностранцев свыше нормативов, установленных Правительством РФ. Предельные нормы допуска иностранцев к занятию трудовой деятельностью затрагивают не только региональные особенности рынка труда, но и различные отрасли экономики³.

В основе миграционной политики Великобритании в сфере внешней трудовой миграции лежит принцип избирательности в отношении трудящихся-мигрантов в сочетании с эффективными мерами борьбы с нерегулируемой миграцией. В целях регулирования миграционных потоков действует система балльной оценки. За её основу взята австралийская модель, в которой потенциальные мигранты для определения степени их приемлемости разделяются на пять категорий. Балльная система также периодически корректируется, действующие правила введены в 2008 г.

Заметим, что граждане стран Европейского экономического сообщества и члены их семей могут свободно въезжать на территорию Великобритании. Для осуществления трудовой деятельности им не требуется разрешение на работу. Через балльную систему регулируется иммиграция работников, являющихся гражданами третьих государств. Работодатели, желающие их пригласить, должны предварительно обратиться с заяв-

лением о предоставлении лицензии на приглашение мигрантов и быть зарегистрированы в реестре Управления пограничного и иммиграционного контроля. Прежде чем нанимать квалифицированного работника из ЕС, лицензированный работодатель должен сначала попытаться взять на эту вакансию работника, являющегося гражданином Великобритании.

Деление трудящихся-мигрантов на пять категорий зависит от сочетания ряда факторов, в том числе от рабочей квалификации и уровня дохода. Чтобы попасть в определенную категорию, кандидаты должны удовлетворять установленным для нее требованиям и набрать определенное количество баллов. Количество последних зависит от возраста, квалификации, знания языка и способности приносить прибыль. Кандидаты всех категорий, кроме первой, при подаче заявления должны также иметь в Великобритании зарегистрированного поручителя – работодателя или учебное заведение. В целях разделения бремени обязанностей между государством и частным сектором поручители должны будут участвовать в контролировании работы системы балльной оценки и осуществлять ограниченный надзор за своими работниками.

Для того чтобы получить разрешение на работу, кандидат должен набрать в сумме 70 баллов, которые распределяются следующим образом: 10 баллов за знание английского языка, 10 баллов за способность приносить прибыль, 30 баллов за прохождение проверки наличия работников на местном рынке труда (соответствующие объявления о вакансии должны размещаться в ЕС в течение двух недель), 20 баллов за уровень образования (национальная профессиональная квалификация 3-го уровня – NVQ3). Для самого кандидата иметь подготовку именно уровня NVQ3 не обязательно, но этому уровню должна соответствовать та работа, на которую он претендует, и годовая заработная плата должна быть не менее 20 тыс. фунтов стерлингов. Обязательными условиями для всех категорий являются знание английского языка и наличие суммы не менее 800 фунтов стерлингов на счете в банке за три месяца до принятия предложения о работе⁴.

³ Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. № 1315 «Об установлении на 2017 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ, 2016. № 51. Ст. 7368.

⁴ Анализ подходов к проблеме оценки потребностей в трудящихся мигрантах и планировании миграции рабочей силы: Российская Федерация и международный опыт / Субрегиональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии, Международное бюро труда. М., 2009. С. 129–130.

Кроме того, в стране действует специальная программа по использованию высококвалифицированных специалистов (Highly Skilled Migrant Programme), в соответствии с которой специалисты, обладающие высокой квалификацией в определенных областях деятельности и отвечающие требованиям этой программы, могут получить разрешение на пребывание в стране на неопределенный срок. Одним из условий их трудовой занятости является намерение постоянного проживания в Великобритании.

К сожалению, вынуждены констатировать, что в России при государственном регулировании внешней трудовой миграции отсутствуют точные прогнозы состояния и потребностей рынка труда, так как не определяются возрастные структуры, образование, уровни квалификации и иные параметры привлекаемых трудовых ресурсов. Одним из инструментов активной, экономически ориентированной миграционной политики России может стать балльная система отбора, с учетом конкретных категорий трудовых иммигрантов.

Принципы современной иммиграционной системы США были заложены в 1990 г. с принятием Закона «Об иммиграции» (Immigration Act). В Законе была модернизирована и расширена система преференций, введены новые категории иммигрантов, связанные с трудоустройством и созданием новых рабочих мест и инициирована программа «этнического разнообразия», дающая шансы на получение статуса постоянного жителя представителям стран с низким уровнем иммиграции в США.

По Закону «Об иммиграции» ежегодные миграционные квоты, начиная с 1995 г., установлены на уровне 675 тыс. человек, в том числе 140 тыс. человек – для въезда на основании трудовых договоров.

Согласно американскому иммиграционному законодательству, любое лицо, не являющееся гражданином США, считается иностранцем. В зависимости от своего правового статуса иностранцы делятся на три категории: а) лица, которым разрешено временное пребывание в США – неиммигранты; б) постоянные жители США – легальные иммигранты; в) нелегальные иммигранты [3, с. 119-121].

В США существуют два варианта притока трудящихся-мигрантов: 1) получение статуса трудового иммигранта (въезжают

по приглашению американской компании-работодателя на постоянную работу; 2) получение неиммиграционного статуса в качестве временного работника. При этом предпочтение отдается квалифицированной рабочей силе, прибывающей в страну для постоянной работы. В потоке «неиммигрантов», т. е. въезжающих в страну для временной работы, удельный вес иностранцев составляет всего 0,9 % от общего числа въезжающих в страну.

Кроме того, в 1990 г. с целью стимулирования экономически выгодной для США иммиграции была внедрена программа предоставления статуса постоянного жителя для инвесторов. При минимальном объеме инвестиций в 1 млн долларов США установлена квота 7 тыс. чел. Инвестиции, как правило, должны быть вложены в сельскохозяйственные или экономически депрессивные районы. Основное требование – создание десяти новых рабочих мест для граждан и постоянных жителей США [1, с. 215]. В этой связи следует отметить, что в ст. 8 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года отмечается: «...Одна из стратегических задач – создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой... предпринимателей и инвесторов, прежде всего на долгосрочной основе...»⁵. Представляется, что опыт США по проведению активной иммиграционной политики привлечения в экономику страны предпринимателей и инвесторов может быть использован Россией [6, с. 906].

В зависимости от целей въезда в США иностранный гражданин получает визу той или иной категории. Этой категорией и определяются права и обязанности неиммигранта в период его временного пребывания в стране. Категория визы дает или не дает ему право устройства на работу. Последняя классификация неиммиграционных виз была определена в Законе «Об иммиграции» 1990 г. К числу неиммиграционных виз, связанных с правом на осуществление трудовой деятельности, относятся визы категорий Н, О, Р, R. При этом в отличие от виз категории О, Р и R, которые выдаются только лицам определенных профессий или самой высокой квалификации, визы категории Н выдаются специалистам различных профессий, въезжающим в США. К ним относятся визы для: медицинских сестер; сель-

⁵ Официальный сайт правительства РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/info/20224/> (дата обращения 03.09.2017).

скохозыятственных работников; для стажеров и др. Получить визу Н-1В (для специалистов различных профессий) может только трудящийся-мигрант, имеющий предложение на работу от американского работодателя, который прошел процедуру трудовой аттестации и гарантирует как минимум 95 % от среднего уровня оплаты труда, принятого для данной профессии. При этом трудящийся-мигрант может работать только у того работодателя, который подавал соответствующую петицию в Службу иммиграции и натурализации. Ежегодно выдается не более 65 тыс. виз данной категории. Первоначально такая виза выдается сроком не более 3-х лет, а длительность пребывания в США зависит от срока трудового контракта. После его окончания трудящийся-мигрант либо выезжает из США, либо подает заявку на продление срока пребывания, изменение или перемену своего статуса. Продление пребывания возможно также максимум на три года, после чего получить новую визу данной категории возможно лишь после минимум годичного отсутствия в США.

При выдаче виз с правом трудовой деятельности большую роль играет Министерство труда США. В его компетенцию входит вынесение решения, не лишит ли въезжающий в США иностранный гражданин рабочего места гражданина или постоянного жителя США. Американский работодатель должен доказать при этом, что он предпринял необходимые меры по поиску работника среди американцев, прежде чем отдать предпочтение иностранному работнику. В обязанности Министерства труда США входит также проведение процедуры трудовой аттестации, при которой работодатель подает заявление с указанием необходимых данных о себе и принимает определенные обязательства, связанные с наймом иностранного работника. В случае, если специальность потенциального иммигранта входит в так называемый «список А» (Schedule A), отражающий текущие потребности страны в специалистах определенных отраслей, прохождение процедуры сертификации отменяется.

В целом отбор трудящихся-мигрантов в США осуществляется на основе квот и предпочтений. Иммиграционная политика США

заключается в поощрительном отношении к высококвалифицированным специалистам, лицам исключительных заслуг и способностей, в сдерживании потока въезжающих по категории неквалифицированного труда. В этой связи необходимо отметить, что в России благодаря модернизации в 2010 г. отдельных законодательных актов в сфере внешней трудовой миграции начал действовать механизм осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами⁶.

Результаты исследования

Взаимодействие национальных правовых систем ускоряет развитие их структурных и функциональных характеристик, наполняя их новым содержанием, расширяя регулятивные возможности, создавая новые сочетания элементов разных правовых традиций [4, с. 201]. Проведенный анализ показал, что в России государственное регулирование внешней трудовой миграции не сопряжено с точными прогнозами состояния и потребностей рынка труда. Как представляется, причиной тому является отсутствие таких критериев отбора иммигрантов как возраст, образование, уровень квалификации и др., которые используются в зарубежных странах.

Представляется, что балльная система отбора иностранных работников, используемая Великобританией может стать одним из инструментов активной, экономически ориентированной миграционной политики и нашей страны.

Иммиграционная политика США так же, как и в России, задействует систему квот и предпочтений. В частности, поощрительный характер американского законодательства в вопросах привлечения высококвалифицированных специалистов на практике успешно играет роль сдерживающего фактора, способного противостоять потоку неквалифицированной рабочей силы. В этой связи нельзя не заметить и позитивную роль реформирования российского законодательства в 2010 г., благодаря которому был создан и продолжает совершенствоваться правовой механизм привлечения высоко-

⁶ Федеральный закон от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2010. № 21. Ст. 2524; Федеральный закон от 23 декабря 2010 г. № 385-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2010. № 52 (Ч. I). Ст. 7000.

квалифицированных специалистов в нашей стране.

Для успешной реализации российской государственной миграционной политики целесообразно обратить внимание на введение в США в 1990 г. Программы предоставления статуса постоянного жителя инвесторам, которая послужила действенным стимулом экономически выгодной для США иммиграции. Опыт США по привлечению в экономику страны предпринимателей и инвесторов может быть использован Россией.

Заключение

Проведенный анализ позволяет утверждать, что, несмотря на различие в правовых системах, методы регулирования миграци-

онных потоков в России и зарубежных странах имеют общие черты, которые определяются общностью тех задач, которые приходится решать большинству стран принимающих трудящихся-мигрантов. Вместе с тем, Российской Федерации следует учесть положительный опыт Великобритании и США по созданию селективной (избирательной) миграции, оптимизирующий поток внешней трудовой миграции в национальных (прежде всего, геополитических и экономических) интересах, в рамках которого предъявляются соответствующие требования к возрасту, образованию, уровню квалификации трудящихся-мигрантов (бальная система отбора), квотируется въезд из разных стран и др.

Литература:

1. Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003.
2. Иванчук А.И. Правовой статус иностранного гражданина в сфере труда: понятие и структура // Право и управление: XXI век. 2012. № 1.
3. Шумилов В.М. Правовая система США. М., 2013.
4. Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник российской академии наук. 2015. № 3.
5. Цапенко И.П. Социальные эффекты иммиграции // Вестник российской академии наук, 2015. № 10.

METHODS OF NATIONAL LABOR MARKET PROTECTION

Introduction: Growing migration flows require states to use effective methods to protect national labor market. Their use is based on the principle of employment priority for own citizens of the receiving country. Therefore, the states use different methods to coordinate the flows of labor migrants in a quantitative and qualitative way. In various countries the implementation of this approach differs. They may include a quota system, a scoring system, bans, testing and other ways of employee selection. A comparative study of regulating methods adopted in Russia, Britain and the United States has made it possible to identify their common features based on the unity of objectives solved by receiving states, as well as their peculiarities that allow assessing the effectiveness of each method of national labor market protection.

Materials and methods: The methodological basis of the research consisted of the following general scientific and special methods for legal phenomena and processes analysis in the sphere of international labor law: the method of system-structural analysis; method of synthesis of social and legal phenomena; comparative legal method; formal-logical method; method of comparative law.

Results of the study: The results of the study showed that the methods of regulating labor migrants' flows in Russia, the United Kingdom and the United States have common features that describe this process: their role is to select specialists with higher professional and business qualities. The similarity of methods in use is determined by the unity of tasks that the states receiving migrants have to resolve. The key task among them is the protection of

the national labor market. At the same time, the methods of protecting the labor market used by states have a different content. Thus, the implementation of protective mechanisms takes various forms (scoring system, setting quotas).

The comparative analysis has shown that in this country the state regulation of external labor migration is not based on accurate forecasts of the state and needs of the labor market. It seems that the reason behind this situation is the absence of such criteria for the selection of immigrants as age, education, skill level, etc., although they are used in foreign countries. In this regard the Russian Federation should take into account the positive experience of the United Kingdom and the United States in using certain mechanisms of selective labor migration.

Discussion and conclusions: Intensity of migration flows in Russia and around the world as

well as a global migration crisis makes it necessary to address the foreign experience of legal regulation of external labor migration, since it may also be useful for Russia. It seems that the scoring system used by the UK for selection of foreign workers and the mechanism for attracting entrepreneurs and investors contributing to the economy of the country developed under the Program for the granting permanent resident status to investors operating in the United States may become effective methods of economically oriented migration policy in our country.

Evgeny Malyshev,
Candidate of Juridical Sciences, Associate
Professor, Head of the Criminal Procedure
Chair, Kaliningrad Branch of St. Petersburg
University under the Ministry of Internal Affairs of Russia

Ключевые слова:

трудящиеся-мигранты, рынок труда, внешняя трудовая миграция, трудоустройство, гарантии прав, миграционная политика, США, Великобритания.

Keywords:

migrant workers, labor market, external labor migration, employment, guarantees of rights, migration policy, USA, UK.

References:

1. Denisenko M.B., Kharaeva O.A., Chudinovskikh O.S., 2003. *Immigratsionnaya politika v Rossijskoj Federatsii i stranakh Zapada* [Immigration policy in the Russian Federation and the Western countries]. Moscow.
2. Ivanchak A.I., 2012. *Pravovoj status inostrannogo grazhdanina v sfere truda: ponyatie i struktura* [The legal status of a foreign citizen in the sphere of labour: concept and structure]. *Pravo i upravlenie: XXI vek* [Law and administration: XXI century]. № 1.
3. Shumilov V.M., 2013. *Pravovaya sistema SSHA* [Legal system of the USA]. Moscow.
4. Khabrieva T.Y., 2015. *Pravovaya sistema Rossijskoj Federatsii v usloviyakh mezhdunarodnoj integratsii* [The legal system of the Russian Federation in the context of international integration]. *Vestnik rossijskoj akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences]. № 3.
5. Tsapenko I.P., 2015. *Sotsialnyie efektyi immigratsii* [Social effects of immigration]. *Vestnik rossiyskoy akademii nauk* [Bulletin of the Russian Academy of Sciences]. 2015. № 10.

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА МАТТЕО РЕНЦИ: СУЩНОСТЬ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Елена Маслова*

DOI 10.24833/2073-8420-2017-2-43-61-66

Введение. Статья посвящена важному событию итальянской политической жизни – конституционному референдуму, состоявшемуся в декабре 2016 г. Инициатором проведения референдума выступило правительство Маттео Ренци (Демократическая партия). Выдвинутая реформа является наиболее масштабной за всю республиканскую историю страны – не только по количеству вносимых поправок в Конституцию, но и в части качественных изменений (в т.ч. касающихся изменения полномочий Сената).

Материалы и методы. В статье представлен теоретический анализ основных положений конституционной реформы М. Ренци, возможных последствий от вносимых изменений, а также причин провала референдума М. Ренци.

Результаты исследования. Конституционная реформа Ренци-Боски направлена в первую очередь на изменение (усечение) полномочий Сената, а также его численного состава. Важнейшим положением в представленной реформе являлось то, что сенаторы не только «отстранялись» от участия в законотворчестве по текущим политическим вопросам, но и то, что Сенат лишился права вето, а правительство становилось подконтрольно только Палате Депутатов.

По своей сути реформа Ренци-Боски увеличивала власть правительства и, в частности, премьер-министра. В сочетании с избирательным законом ("Italicum"), предусматривающим «премию большинства», в стране наметился бы авторитарный сдвиг.

Причины провала референдума кроются как в самих положениях представленного проекта реформы Конституции, так и в том, что референдум 2016 г. носил персонифицированный характер и де-факто являлся «вотумом доверия» правительству М. Ренци и премьер-министру лично.

Обсуждение и заключение. Конституционная реформа Ренци-Боски по сути являлась попыткой «перестройки» Республики и её основ. Переход от Первой Республики ко Второй, начавшийся в начале 1990-х гг. продолжается.

* **Маслова Елена Александровна**, кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры интеграционных процессов МГИМО МИД России, старший научный сотрудник Института Европы РАН.

Введение

Основа парламентской системы Италии находит своё отражение в истории политического развития страны. Конституция Итальянской Республики была подписана 27 декабря 1947 г.¹ и вступила в силу 1 января 1948 г. До этого 2 июня 1946 г. состоялся референдум² по вопросу о форме государственного устройства страны. Победу республиканской форме правления (54,26% голосов) обеспечили главным образом проголосовавшие жители северных и центральных областей Италии. На Юге, где традиционно сильны позиции консерватизма, большинство отдало предпочтение монархии. 18 июня 1946 г. Италия была официально провозглашена республикой.

Таким образом, результат референдума, «чёрные» страницы истории (два десятилетия фашистской диктатуры и гражданской войны), коллаборационизм монархии с фашистским режимом обусловили, во-первых, принципиальный отказ от Альбертинского статута (первая конституция объединённой Италии), а, во-вторых, демократизм и социальную направленность новой Конституции. Большой вклад в обсуждение проекта Конституции внесла Итальянская коммунистическая партия. Конституция Италии и по сей день считается одной из самых социально-ориентированных в мире.

Кроме этого, стремление зафиксировать демократию как единственно возможную основу политического функционирования государства обусловило выбор такой парламентской системы, при которой две палаты имеют равные права и подконтрольны друг другу. Как следствие, правительство нуждается в поддержке обеих палат и уходит в отставку, в случае потери доверия одной из палат. Более этого, ни один законопроект не может стать законом, если он не был принят обеими палатами, что также означает, что закон может обсуждаться в палатах годами.

Спустя почти семь десятилетий после принятия Конституции, политический ландшафт и жизнь страны значительно из-

менились [1]. Существующая ныне парламентская система всё чаще называется правительством как одна из причин, почему в стране до сих пор не удалось провести ряд широкомасштабных реформ.

В системе конституционных органов итальянского государства основное место занимает парламент, избираемый прямым голосованием граждан. В осуществлении законодательной функции согласно Конституции участвуют обе палаты парламента. Любой законопроект первоначально рассматривается в одной из палат парламента и, в случае его одобрения, направляется для прохождения аналогичной процедуры в другую палату. Обе палаты обладают одинаковыми полномочиями и сферами ведения, т.е. Сенат не является «верхней» палатой (основное различие палат заключается в порядке их формирования — Сенат выполняет роль органа регионального представительства). В Италии подобная система получила название «идеальный бикамерализм».

При подобной структуре не редки случаи так называемого «парламентского пинг-понга», когда принятие законопроектов затягивается на годы. Данное обстоятельство также связано с избирательной системой в Италии (в последние годы наметился дрейф в сторону мажоритарной) и политическим ландшафтом страны — правящая партия не всегда имеет большинство голосов в обеих палатах.

Первые дебаты о внесении поправок в Конституцию звучали в начале 1980-х гг. Начиная с 1948 г. и до настоящего времени итальянская Конституция правилась 15 раз — в среднем вносились изменения в одну-три статьи за раз [5]. Необходимо отметить, что в мотивах пересмотра основного закона страны не содержалось намерения перечеркнуть послевоенную историю страны³: поправки в основном касались изменений «правил игры». Пожалуй, наибольшую известность получила реформа т.н. «V главы» о политико-территориальном устройстве и отношениях между региональными властями и государством [3].

¹ Церемония подписания Конституции Итальянской Республики состоялась в «лесном» зале (sala boisée) Палаццо Джустиниани (г.Рим). В период между проведением референдума 1946 г. о форме правления и подписанием Конституции Палаццо Джустиниани служил временной резиденцией главы государства (Энрико Де Никола). В настоящее время Палаццо — резиденция председателя Сената (резиденция Сената — Палаццо Мадама). Подробнее об истории Палаццо Джустиниани см. в специальном издании Сената Итальянской Республики // http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Senato_Palazzo_Giustiniani_2__LOW.pdf

² Впервые участие в голосовании принимали женщины.

³ Некоторые статьи Конституции Италии не подлежат изменению. Так, например, республиканская форма правления не может быть предметом конституционного пересмотра.

Исследование

Попытку изменить политическую систему страны предпринял уже бывший премьер-министр страны Маттео Ренци – лидер Демократической партии. Он предложил провести самую масштабную за всю историю страны конституционную реформу, которая в том числе предполагала и реформирование Сената.

4 декабря 2016 г. итальянцы отправились к урнам для того, чтобы выразить отношение к конституционным поправкам, внесённым правительством Маттео Ренци. Конституционная реформа (т.н. реформа Ренци-Боски – по фамилиям премьера и министра реформ) была согласована в правительстве, а также прошла парламентское одобрение квалифицированным большинством в обеих палатах, несмотря на то, что оппозиционные партии Движение Пяти звёзд, «Вперёд, Италия», Лига Севера, Братья Италии отказались от голосования.

В случае, если конституционные изменения не получили 2/3 голосов в обеих палатах парламента, вопрос о внесении изменений в Конституцию может быть вынесен на референдум. Иными словами, проведение референдума правительством Маттео Ренци не являлось обязательной процедурой, а выбором (во многом, персональным) М. Ренци.

Интересно отметить, что в отличие от «обычных» референдумов (неконституционных), которые считаются состоявшимися лишь при явке абсолютного большинства избирателей, конституционные референдумы не нуждаются в кворуме. Т.е. абсолютное большинство граждан обязано внести изменения в закон, одобренный в своё время абсолютным большинством парламентариев, однако когда речь заходит о конституционных поправках и изменениях, уровень явки не играет роли. Однако интерес итальянцев к конституционному референдуму 2016 г. был колоссальный – явка составила 65,5%.

Накануне декабрьского референдума в поддержку М. Ренци и его реформ высказывались как итальянские, так и международные акторы. Из мировых политических деятелей – это Ж.-К. Юнкер, А. Меркель, Б. Обама, Ф. Олланд. За несколько дней до окончания кампании, Р. Проди публично заявил, что будет голосовать «за». Президент Республики Дж. Наполитано также явно поддерживал конституционную реформу Ренци-Боски. Среди промышленных компаний и объединений М. Ренци заручился поддержкой FIAT, Coldiretti и CISL. Мировая

пресса, оказывающая несомненное влияние на исход любой политической баталии, также не осталась в стороне. В национальных газетах Италии “Il Sole 24 Ore”, “Il Foglio”, “Corriere della Sera”, а также в “Financial Times” и “Wall Street Journal” выходили материалы о необходимости конституционной реформы Ренци для Италии.

В противовес им выступали Национальная ассоциация итальянских партизан (ANPI), различные небольшие ассоциации и объединения, а также оппозиционные правительству партии Италии (в целом, это евроскептики и С. Берлускони).

В конечном итоге конституционная реформа не состоялась – народ Итальянской Республики сказал «нет» (59,1%) внесению изменений в Конституцию страны.

Рассмотрим основные положения конституционной реформы 2016 г. В целом, реформа была направлена на изменение (усечение) как полномочий Сената, так и его численного состава. Во-первых, в представленном проекте реформы сокращалась численность сенаторов – с нынешних 315 до 100 человек, которые больше бы не избирались прямым голосованием. Так, реформированный Сенат состоял бы из: а) членов региональных ассамблей (74 человека); б) мэров (21 человек); в) ещё пяти сенаторов, назначаемых непосредственно Президентом страны за особые заслуги перед Итальянской Республикой.

Главным образом, изменённый Сенат должен был бы заниматься вопросами не общегосударственного ведения, а областного. Что касается законотворческого процесса, то две палаты сохранили бы свои равные полномочия по таким вопросам, как: реформирование Конституции, выборы Президента Италии, ратификация международных договоров Европейского союза. Однако в подавляющем большинстве случаев государственные вопросы, в том числе бюджет страны, рассматривались бы исключительно в Палате Депутатов. Реформа была также направлена на чёткое разграничение компетенций между центральным правительством и регионами, а также избавление от так называемых смешанных компетенций.

Особо необходимо отметить, что по замыслу реформы, правительство функционировало бы на основе полученного вотума доверия исключительно от членов Палаты Депутатов, но не Сената. Сенат лишался права вето, а правительство становилось подконтрольно только Палате Депутатов.

Суть реформы состоит в переходе от так называемого «идеального» бикамерализма к «дифференцированной» двухпалатной системе (*"bicameralismo differenziato"*). По выражению Маттео Ренци, подобное решение, прежде всего, направлено на: а) повышение управляемости и привнесение стабильности в политическую систему Италии; б) предоставление большего голоса региональным структурам.

Помимо реформирования Сената предполагалось также упразднение Национального совета по экономике и труду (CNEL), а также изменение процедуры проведения референдума (в части сбора необходимого количества подписей).

Результаты исследования

Критику конституционной реформы М. Ренци можно свести к следующим основным положениям. Во-первых, реформа де-факто вводит несколько различных законодательных процедур, когда участие и влияние Сената варьируется в зависимости от характера и сферы действия рассматриваемого законопроекта. Впоследствии это могло бы привести к увеличению споров между двумя палатами, которые, в свою очередь, вынуждены будут обратиться в Конституционный Суд Италии за разъяснениями. Такой результат реформы выглядел бы парадоксально, учитывая, что основная цель заключается в оптимизации парламентской системы Италии и законотворческого процесса.

Правительство Маттео Ренци настаивало на том, что реформа Сената позволит достичь большей управляемости. Однако авторитетный профессор Дж. Паскуино и М. Валбруцци в своей статье приводят данные о том, что итальянский двухпалатный парламент в том виде, в котором он существует на сегодняшний день, принял большее число законов, чем парламент Франции или Германии, или Великобритании и в среднем ему это удавалось за меньшее число дней. Кроме этого, около 80% внесённых законопроектов были внесены правительством, и правительство М. Ренци исключением не стало [5].

Во-вторых, сомнение критиков вызывает эффективность совмещения должности сенатора с одновременным занятием кресла мэра или члена региональной ассамблеи. На соответствующий запрос правительству был получен ответ, что подобная система позволяет сократить расходы на заработную

плату сенаторам, которым не будет выплачиваться двойная зарплата. Однако сенаторам всё равно придется ехать в Рим, чтобы присутствовать на парламентских сессиях.

В-третьих, и что вызывает наибольшую озабоченность и критические замечания, подобная реформа Сената, в сочетании с действующим избирательным законодательством, когда коалиция/партия, набравшая большинство голосов, получает автоматически большинство мест в Палате Депутатов, непропорционально увеличивает силу правительства. Так, большинство законов в конечном итоге может быть принято Палатой Депутатов, – где правительству будет гарантировано абсолютное большинство. Подобная система потенциально содержит угрозу функционированию механизма сдержек и противовесов.

Заключение

Таким образом, представленная реформа Ренци-Боски по своей сути увеличивает власть правительства и, в частности, премьер-министра. В сочетании с избирательным законом, предусматривающим среди прочего «премию большинства», в стране наметился бы авторитарный сдвиг.

Тем не менее после декабрьского референдума 2016 г. вопрос реформирования республиканских институтов для Италии по-прежнему актуален. Несмотря на то, что большинство граждан высказалось против конституционной реформы, нельзя говорить о том, что итальянское общество полностью отвергает идею внесения изменений в Конституцию страны, в т.ч. в части институциональной реформы. Профессор университета Мачерата Дж. Ди Козимо констатирует, что неудовлетворенность эффективностью некоторых механизмов, в частности, работой Сената широко распространена [4]. Иными словами, реформирование одного из самых главных институтов государственной власти Италии – Сената – остаётся на повестке дня.

Провал референдума М. Ренци, в первую очередь обусловлен тем, что на голосование было поставлено слишком много вопросов (самый масштабный проект реформирования Конституции, внесение поправок в 47 статей из 139). Во-вторых, референдум 4 декабря 2016 г., инициированный М. Ренци, де-факто носил персонифицированный характер. Маттео Ренци заявил, что в случае провала своих предложений уйдет в отставку. Таким образом, на предстоящем референдуме граждане Италии могли высказать «во-

тум недоверия» тогдашнему правительству или, наоборот, выдать карт-бланш на продолжение реформ, которые начал кабинет Ренци. Ситуация усугубилась еще и тем, что Маттео Ренци пришел к власти в результате внутривластного переворота, минуя парламентские выборы. По выражению профессора Дж. Паскуино, М. Ренци предпринял «шантаж» по отношению к итальянским гражданам и правительству, которые просто «устали» от политической нестабильности в стране [5].

В итальянском случае, сокращение полномочий Сената по текущим политическим вопросам сопровождалось сохранением симметричного бикамерализма по конституционным вопросам. Двухпалатная система препятствует проведению радикальных изменений в политике, поскольку содержит *in se* дополнительный механизм вето. И чем различнее состав палат, тем, соответственно, сложнее изменение политического курса [6]. Бикамерализм работает во многом таким же образом, как и квалифицированное большинство в однопалатном законодательном органе.

На протяжении большей части послевоенной истории Италии Сенат не оказывал решающего влияния на исход политических дискуссий – связано это было с тем, что состав обеих палат не сильно отличался. Последующие избирательные реформы, начиная с 1990-х гг., заложили основу для неоднозначных результатов. С одной стороны, страна вышла из так называемой политической «аномалии» (когда у власти бессменно находилась Христианско-демократическая партия) – началось чередование правых и

левых сил, уменьшилось число политических игроков в итальянском парламенте [2]. С другой стороны, реформирование избирательного законодательства, повлекшее за собой поляризацию палат парламента, увеличило число акторов, участвующих в принятии решений. Многие эмпирические исследования подтверждают наличие прямой взаимосвязи между числом политических игроков, обладающих правом вето, и изменениями в политике.

После отставки правительства Ренци, которую принял президент страны, проведение досрочных выборов в стране не представлялось возможным (по ряду объективных и субъективных причин). В результате премьером был назначен Паоло Джентилони, занимавший до этого пост министра иностранных дел. М.Э. Боски получила кресло заместителя председателя Совета министров в новом сформированном правительстве, которое по распределению сил, по сути представляет собой т.н. «правительство Ренци 2.0».

Конституционная реформа Ренци-Боски являлась попыткой «перестройки» Республики и её основ. Институциональная реформа сама по себе не способна улучшить функционирование какой-либо политической системы, если она не сопровождается наличием справедливого избирательного закона и модернизацией партийной системы страны. Итальянский транзит от Первой Республики ко Второй, характеризующийся столкновениями и конфликтами, в первую очередь касательно самих правил политической игры, продолжается.

Литература:

1. Любин В.П. Итальянская партийно-политическая система в 90-е гг. (переход от Первой ко Второй Республике) // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 3.
2. Маслова Е.А. Идеологические основы внешней политики Италии периода Второй Республики: диссертация на соиск. ... канд. полит. наук. М.: МГИМО МИД России, 2012.
3. Сардарян Г.Т. Политические проблемы регионализации Италии. М.: МГИМО, 2016. 150 с.
4. Di Cosimo G. Le riforme istituzionali dopo il referendum. Fascicolo №1, 2017.
5. Pasquino G., Valbruzzi M. Italy says no: the 2016 constitutional referendum and its consequences // Journal of Modern Italian Studies. 2017. 22:2.
6. Tsebelis G. Compromesso storico: the role of the Senate after the Italian constitutional reform // Italian Political Science Review. 2017. 47:1.

MATTEO RENZI'S CONSTITUTIONAL REFORM: ITS ESSENCE AND POSSIBLE CONSEQUENCES

Introduction: The article looks into an important event in the Italian political life – the constitutional referendum held in December 2016. The referendum was initiated by the government of Matteo Renzi (Democratic party). This reform is the most ambitious one in the entire Republican history of the country not only in quantitative terms (number of amendments to the Constitution), but also in qualitative terms (changes concerning the powers of the Senate).

Materials and methods: the paper presents a theoretical analysis of the main provisions of the constitutional reform initiated by Matteo Renzi, a potential impact of proposed changes and causes of the failure of the referendum.

Research results: the Renzi-Boschi Constitutional reform was primarily focused on changing (truncation) the powers of the Senate and its membership number. According to the reform, the senators were not only “suspended” from participation in the law making process on current political issues, but the Senate at large was deprived of the right of veto, while the government was subject to control only by the Chamber of Deputies.

At its core, the Renzi-Boschi reform increased the power of the government and the

Prime Minister in particular. In combination with the electoral law (the “Italicum”), which provides for “the award of the majority,” the country was about to experience an authoritarian shift.

The reasons for the failure of the referendum lie in the provisions of the draft reform of the Constitution and in the fact that the 2016 referendum was de facto a “vote of confidence” in the Matteo Renzi government and personally in the Prime Minister.

Discussion and conclusions: the Renzi-Boschi Constitutional reform in its essence was an attempt to launch the “perestroika” of the Republic and its foundations. The transition from the First Republic to the Second, which began in the early 1990-s is still continuing.

Maslova Elena

PhD (Political Science), Senior Lecturer, Department of Integrational Processes, MGIMO-University under the MFA of Russia, Senior Research Fellow of the Institute of Europe of the RAS

Ключевые слова:

Италия, Ренци, Боски, Сенат, референдум, республика, бикамерализм, конституционная реформа.

Keywords:

Italy, Renzi, Boschi, Senate, referendum, Republic, bicameralism, constitutional reform.

References:

1. Liubin V.P., 1998. Ital'ianskaia partiino-politicheskaia sistema v 90-e gg. (perekhod ot Pervoi ko Vtoroi Respublike) [Italian party system in the 90's (the transition from the First Republic to the Second)]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia* [World Economy and International Relations]. № 3.
2. Maslova E.A., 2012. Ideologicheskie osnovy vneshnei politiki Italii perioda Vtoroi Respubliki: dissertatsiia na soisk. ... kand. polit. nauk [Ideological basis of the Italian Foreign Policy during the Second Republic]. Moscow.
3. Sardarian G.T., 2016. Politicheskie problemy regionalizatsii Italii [Political Problems of the Regionalisation in Italy]. Moscow, 150 s.
4. Di Cosimo G., 2017. Le riforme istituzionali dopo il referendum [Institutional Reforms after the Referendum]. Fascicolo № 1.
5. Pasquino G., Valbruzzi M., 2017. Italy says no: the 2016 constitutional referendum and its consequences. *Journal of Modern Italian Studies*. 22:2.
6. Tsebelis G., 2017. Compromesso storico: the role of the Senate after the Italian constitutional reform. *Italian Political Science Review*. 47:1.

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ ОСУЩЕСТВЛЯЕТ ПОДГОТОВКУ
БАКАЛАВРОВ И МАГИСТРОВ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ», «ПОЛИТОЛОГИЯ» И
«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ».

Выпускники факультета получают уникальные знания и профессиональные навыки в области управления, политики и международных отношений. Профильная специализация студентов включает такие аспекты, как право, администрирование, государственная и муниципальная служба, управление имущественными комплексами, сфера публичной политики, регулирование политических конфликтов, лоббизм, связи с государственными органами в корпорациях и мировые политические процессы. Особое внимание и время уделяется изучению студентами двух и более иностранных языков.

Факультет готовит специалистов, востребованных в различных сферах профессиональной деятельности: в органах власти и управления, в государственных корпорациях, на дипломатической и консульской службе, в международных организациях, а также в частных компаниях.

Факультет имеет обширные международные связи, позволяющие студентам проходить стажировки в крупнейших университетах мира. Сложились традиционные партнерские отношения с одним из ведущих университетов Европы, Università degli Studi di Macerata (Италия), с которым реализуются совместные и двойные программы бакалавриата, магистратуры и программа двойной аспирантуры, которая является единственной в своем роде в России.

Программы бакалавриата

Направление подготовки

Государственное и муниципальное управление

Федеральное и региональное управление

Управление федеральной и региональной собственностью

Экономическая политика

Управление и маркетинг территорий (реализуется в филиале МГИМО в Одинцово)

Политология

Технологии публичной политики

Политическая конфликтология

GR и международный лоббизм

Национальная и региональная политика (реализуется в филиале МГИМО в Одинцово)

Международные отношения

Мировая политика

Программы очной магистратуры

Направление подготовки

Государственное и муниципальное управление

Управление международными проектами

Управление в государственных корпорациях

International Public and Business Administration (совместно с Университетом в г.Мачерата, Италия)

Политология

Международный политический консалтинг

GR и международный лоббизм

Международные отношения

Гуманитарное сотрудничество и внешние связи регионов

Телефон для справок:

(495) 229-54-26

Вниманию авторов журнала:

Лицензионный договор о предоставлении права использования произведения в журнале «Право и управление. XXI век» заключается в устной форме (согласно п. 2 статьи 1286 четвертой части Гражданского кодекса Российской Федерации).

Использование произведения включает в себя также размещение произведения в соответствующих (научных и библиотечных) электронных базах данных.

Согласно Федеральному закону Российской Федерации
от 29.12.2010 № 436-ФЗ данная продукция не подлежит маркировке.

Зарегистрировано
в Федеральной службе по надзору
в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор)
Регистрационный номер
ПИ № ФС77-43514 от 18.01.2011 г.

Подписной индекс по каталогу
агентства «Роспечать» - 18310

Адрес издателя:
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76

Адрес редакции:
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76

Тел.: (495) 234-83-62
E-mail: mgimo.pravo@mail.ru

Напечатано в Отделе ОПИМТ МГИМО (У) МИД России
119454, г. Москва, проспект Вернадского, д. 76
Печать офсетная. Бумага офсетная. Усл. печ. л. 8,5.
Подписано в печать 02.08.2017 г.
Тираж 1100 экз. 1-ый завод 350 экз. Заказ № 1252

Материалы, опубликованные в журнале, могут быть использованы
в других изданиях только с разрешения редакции,
при этом ссылка на журнал «Право и управление. XXI век»
обязательна