

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБУЧЕНИЯ**

КАЗАНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

**НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

МОНОГРАФИЯ

Под общей редакцией
доктора педагогических наук Ф.К. Зиннурова

Казань 2016

ББК 66.3(2 Рос.)3,66.4

Н 35

Одобрено редакционно-издательским советом КЮИ МВД России

РЕЦЕНЗЕНТЫ:

- доктор юридических наук, профессор О.И. Зазнаев (Казанский (Приволжский) федеральный университет)
- доктор юридических наук, профессор В.А. Толстик (Нижегородская академия МВД России)

Авторский коллектив:

- Амануллина А.Ф. – Гл. II/§3
- Андреев М.В. – Гл. I/§§1-2; Гл. II/§2
- Микерин А.А. - Гл. I /§3
- Набиев Р.Ф. – Гл. II/§1
- Фаткуллин Ф.Ф. - Гл. I /§4
- Шамсутдинова Д.В. – Гл. II/§4

**Национальная безопасность Российской Федерации:
актуальные проблемы правового обеспечения :**
35] монография / под общей ред. докт.пед.н. Ф.К. Зиннурова.– Казань:
КЮИ МВД России, 2015. - 114 с.

В монографии на основе действующего законодательства, правоприменительной практики, статистических данных исследуется комплекс правовых проблем обеспечения национальной безопасности современной России.

Для юристов – ученых и практиков, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и всех, кто интересуется вопросами национальной безопасности России.

ББК 66.3(2 Рос.)3,66.4

ISBN 978-5-901593-60-8

© Коллектив авторов, 2016
©Казанский юридический институт
МВД России, 2016

Оглавление

Глава I.

Теоретико-методологические основы обеспечения национальной безопасности.....	4
---	----------

§1. Национальная безопасность в развитии политико-правовой системы ее обеспечения.....	4
--	---

§2. Национальная безопасность России: политико-правовые концепции и доктрины.....	23
---	----

§3. Трансформация политической системы современной России: историко-политический анализ.....	31
--	----

§4. Проблема обеспечения национальной безопасности и методология правового воздействия: метод общего правового регулирования как действенный инструмент реализации государством своих функций.....	45
--	----

Глава II.

Актуальные аспекты угроз национальной безопасности на современном этапе.....	64
---	-----------

§1. Концепция отечественной истории как фактор национальной безопасности и инструмент политического влияния (на примере гражданской войны на Украине).....	64
--	----

§2. Современные миграционные процессы и межкультурный диалог как вызовы национальной безопасности.....	84
--	----

§3. Обеспечение прав человека как один из аспектов национальной безопасности.....	93
---	----

§4. Конституционное право на образование и его реализация, как базовый элемент развития и обеспечения безопасности личности.....	103
--	-----

ГЛАВА I.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Победа какого-нибудь научного взгляда и включение его в мировоззрение не доказывают еще его истинности. Нередко видно обратное. Сложным и кружным путем развивается научная истина, и далеко не все научное мировоззрение служит ее выражением.

В. И. Вернадский

§1. Национальная безопасность в развитии политико-правовой системы ее обеспечения

Первое отношение между правительством и народом есть отношение взаимного невмешательства. Но такое отношение (отрицательное) еще не полно... Положительная обязанность государства относительно народа есть защита и охранение жизни народа, есть внешнее его обеспечение, доставление ему всех способов и средств, да процветает его благосостояние, да выразит оно все свое значение и исполнит свое нравственное призвание на земле.

К. С. Аксаков

Тысячелетия человеческой истории вооруженные столкновения являлись основным эффективным средством разрешения международных конфликтов, способом создания, укрепления одних и уничтожения других государств. Миллионы невинных страдали от агрессивной политики своих правителей. При этом мир, терпимость друг к другу, сотрудничество и взаимопомощь являлись нравственной основой всех традиционных конфессий и были приняты за норму в развитии современного гражданского общества. Человечеству нужно было пройти долгие тысячелетия для осознания того, что война должна быть объявлена вне закона. Принято считать, что рубеж XIX и XX веков явился неким водоразделом между правом войны и правом мира. Большая заслуга в этом принадлежит российским юристам, в первую очередь профессору Санкт-Петербургского университета Ф.Ф. Мартенсу, который был одним из организаторов «Гаагских конференций мира» 1899 г. и 1907 г. Серьезным шагом на пути создания условий для всеобщего мира был Пакт Бриана-Келлога 1928 г., запретивший войну как средство национальной политики. Значительный вклад в

развитие идей мира внесен Лигой Наций. Однако международное право и универсальные институты международного сотрудничества на том этапе развития не смогли противостоять нацизму, в результате человеческая история получила одну из самых жестоких и кровопролитных войн.

С появлением ООН впервые международное право стало иметь в своем арсенале не только запрет на ведение агрессивной войны, но и действенный механизм принуждения возможного агрессора к миру и многие другие средства мирного разрешения международных споров. Именно этим созданный после Второй мировой войны миропорядок отличается от довоенного. Всю мировую историю государства обеспечивали свою безопасность самостоятельно либо в рамках оборонительных союзов. Организация Объединенных Наций была создана с принципиально другой задачей – обеспечить мир и безопасность на коллективной универсальной основе. Устав ООН определил пяти великим державам особый статус – постоянных членов Совета Безопасности ООН, с возложением на них главной ответственности за международный мир и безопасность, Объединенные Нации признали, что безопасность неделима, механизмы, ее обеспечивающие, должны иметь универсальный характер и должны быть созданы на равной основе, как для больших, так и для малых государств.

Однако международные отношения в сфере обеспечения глобальной безопасности за последние 70 лет с момента создания ООН развивались далеко не так идеально, как это виделось Объединенным нациям на этапе формирования организации. Серьезный крен в развитие правовых механизмов принуждения к миру и мирных средств разрешения конфликтов внесли условия длившейся более полувека «холодной войны», но после ее окончания ситуация только усугубилась. Как заявил В. Путин на юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке 28 сентября 2015 г., «после окончания «холодной войны» – все это знают – в мире возник единственный центр доминирования. И тогда у тех, кто оказался на вершине этой пирамиды, возник соблазн думать, что если они такие сильные и исключительные, то лучше всех знают, что делать. А следовательно, не нужно считаться и с ООН, которая зачастую вместо того, чтобы автоматически санкционировать, узаконить нужное решение, только мешает, как у нас говорят, «путается под ногами»¹.

Более того, в последние годы в международной политике все четче наметился переход к завуалированным, неявным механизмам применения силы, не-

¹ См.: Организация Объединённых Наций – структура, которой нет равных по легитимности, представительности и универсальности. Выступление Президента РФ В.В. Путина на пленарном заседании 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН /28.09.15/ - <http://kremlin.ru/events/president/news/50385>.

военного воздействия через идеологические, психологические, информационные потоки на государственно-управленческие институты¹.

В действительности же, учитывая современные реалии глобальной ответственности перед современными вызовами в условиях борьбы с терроризмом, экстремизмом, оргпреступностью, «ни одно государство не может опираться только на свои силы. Коллективные стратегии, коллективные учреждения и чувство коллективной ответственности совершенно необходимо»². Этот тезис об основном внимании к коллективным механизмам при обеспечении безопасности многократно подтвержден практикой и закреплён в нормативных актах, как на международном, так и национальном уровне. Вопиющие террористические преступления в отношении российского пассажирского самолета 31 октября 2015 г. в небе над Синайским полуостровом и в Париже 13 ноября 2015 г., унесшие жизни более 400 мирных граждан, – подтверждение тому, что никто в мире безопасным себя сегодня ощущать не может. Каким бы сильным и влиятельным не было бы данное государство. В соответствии с этим подходом обеспечение безопасности нашего государства, равно как и любого другого, возможно только в рамках реализации международно-правовой коллективной стратегии глобального масштаба.

Для определения сути существующих коллективных международно-правовых механизмов обеспечения безопасности, стратегических позиций России в данной сфере необходима четкая актуализация содержания самого понятия «безопасность», его принципов, видов и актуальных угроз в отношении него.

1. Понятие и принципы национальной, коллективной (международной), государственной, общественной безопасности

В классическом понимании под безопасностью принято считать состояние защищенности от опасностей внутреннего и внешнего характера. В Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. (от 13 мая 2009 г.) защищенность рассмотрена в динамике позитивных изменений, при которых обеспечивается устойчивое позитивное развитие общества и государства. Под национальными интересами понимается *«совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства»*.

Рядом исследователей безопасность рассматривается и как *«определенная система гарантий территориальной целостности, суверенитета и всех других национальных интересов – гарантий, основывающихся на силовых средст-*

¹ См. подробно: Национальная идея России. В 6 т. Т. III. – М.: Научный эксперт, 2012. – 704 с.

² См.: Доклад Группы высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» A/59/565 стр. 12 см: www.un.org/secureworld.

вах политики»¹. Подобный подход, как представляется, существенно сужает инструментарий регулирования. Обеспечить безопасность в современном мире исключительно силовыми средствами невозможно, это крайне неэффективная стратегия. Кроме военной безопасности, необходимо обеспечивать безопасность экономическую, социальную экологическую и др. При этом состояние безопасности обеспечивается не только защитой от угроз, но их нейтрализацией за счет механизмов мирного сотрудничества и взаимодействия в самых различных сферах государственной деятельности, жизни гражданского общества.

Что касается соотношения понятий национальной и коллективной безопасности, в доктрине принято их рассмотрение в диалектической взаимосвязи. Так, профессор С.А. Егоров считает, что *«в современных условиях под национальной безопасностью уже недостаточно понимать лишь физическую и морально-политическую способность государства защищать себя от внешних источников угрозы своему существованию, поскольку обеспечение национальной безопасности оказалось в диалектической взаимосвязи с международной безопасностью, с поддержанием и упрочением всеобщего мира»*.²

В отличие от групповой безопасности (которая базируется на соответствующих договорах о взаимопомощи между отдельными государствами), в основе которой так же, как и в индивидуальной, лежат интересы отдельного государства, *«система коллективной безопасности обеспечивает индивидуальные интересы через призму общего субъективного интереса всего мирового сообщества»*.³

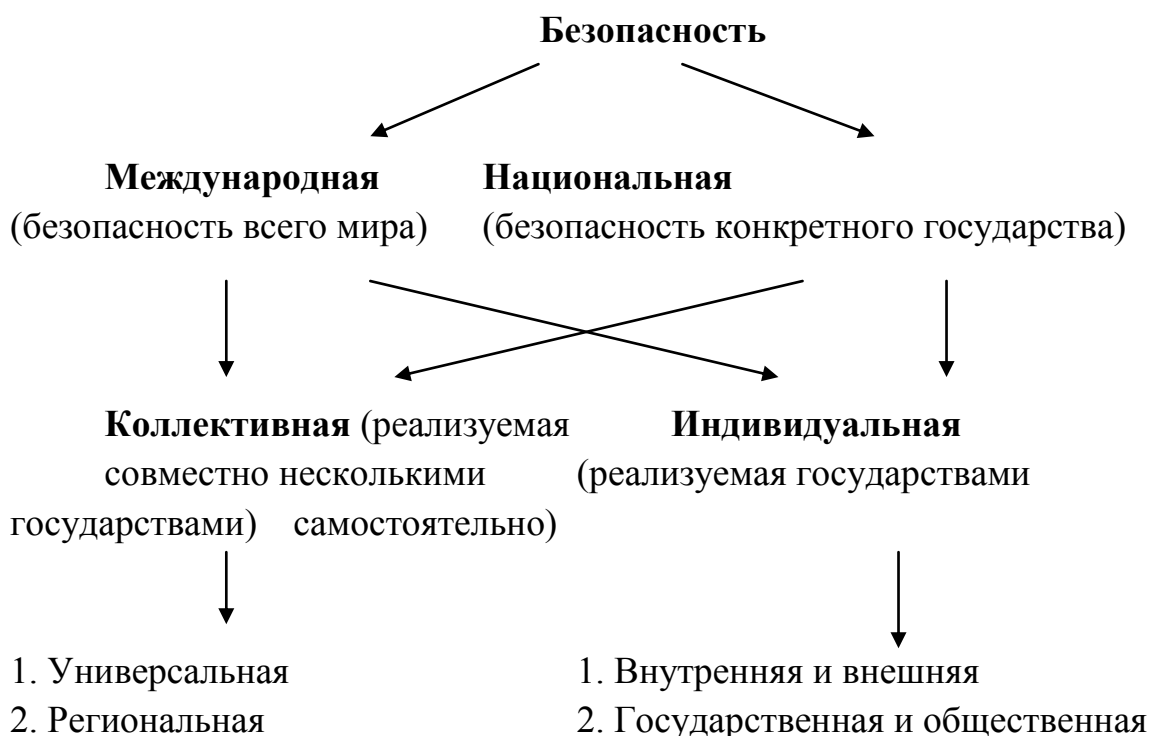
В современной доктрине зачастую понятия **«международная и коллективная безопасность»**, или **«индивидуальная и национальная безопасность»**, считаются синонимами, хотя это не совсем точно. Так, национальная безопасность РФ, и это находит свое отражение в Стратегии национальной безопасности России, обеспечивается не только средствами индивидуальной (т.е. реализуемой самим государством самостоятельно) безопасности, а наоборот, главным образом коллективными усилиями на основе соответствующих международных соглашений (в рамках ООН, ОДКБ и др.). Поэтому в определенном смысле национальная безопасность может быть как коллективная, так и индивидуальная. Так и международная безопасность, т.е. безопасность всего мира, различными авторами рассматривается как через коллективные усилия,

¹ Золотарев В.А. Военная безопасность государства российского. – М.: Куликово поле, 2001. – С. 474-478.

² Международное право: учебник / отв. ред. А.А. Ковалев, С.В. Черниченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2008. – С. 752.

³ Скакунов Э.И. Система международно-правовых гарантий безопасности государств: дис. ... д-ра юр. наук. – М.: ДА МИД СССР, 1984. – С. 247.

так и через простую совокупность самостоятельных действий государств, согласующихся с общепринятыми принципами и нормами международного права. В целях недопустимости смешения понятий и уточнения их взаимосвязей предложена схематичная классификация видов безопасности.



Так же, как система коллективной безопасности, состоящая из универсального и регионального компонентов, система индивидуальной безопасности государства имеет в качестве составных элементов внутреннюю и внешнюю, государственную и общественную безопасность.

Впервые термин «**национальная безопасность**» (который фактически означал безопасность государственную) был использован в 1904 г. в послании президента Т. Рузвельта Конгрессу США. В данном термине интересы государства и нации едины, тем самым доктрина безопасности автоматически легитимизируется, так как в ее основе лежит национальный, общественный интерес. В западной доктрине интересы безопасности, национальные интересы, фундаментальные западные ценности являются почти тождественными понятиями.

С появлением понятия национальная безопасность понятия государственная и общественная безопасность практически нивелировались. При таком подходе (т.е. фактически через замену этих понятий) национальный интерес стал, по сути, вбирать в себя и общественный, и государственный, фактически становясь определяющим. Более того, по мнению некоторых авторов, и это оправданная позиция, «говоря о национальном интересе как интересе по преимуществу государственном, мы подчеркиваем, прежде всего, его общественную

«общенациональную», а не правительственную сущность»¹. Интеграционный подход раскрывается и в самом понятии национального интереса: «Национальный интерес – это субъективное осознание основных, жизненно важных потребностей страны»². При этом основной национальный интерес России – обеспечение ее безопасности.

И.И. Лукашук таким образом дает определение интересу: «Интерес представляет собой осознанную объективную потребность субъекта и является побудительным мотивом его деятельности»³. При этом он пишет: «Ошибки при определении интересов и их соотношения способны привести к катастрофическим для государства последствиям. Весьма показательна в этом плане судьба СССР. Были нарушены основные принципы определения национальных интересов. Политика не отражала интересов общества. Неправильно были определены приоритеты интересов. Социальные интересы были подчинены военным целям. Наконец, интересы не учитывали реальных международных условий, и соответственно ставились нереальные задачи».⁴

Сегодня термин «государственная безопасность» (а следовательно, и термин «государственный интерес») размыт во многом из-за негативного отношения к советском периоду, где именно карательная функция органов государственной безопасности играла ведущую роль в рассмотренной триаде. Вообще же в отечественной доктрине принято считать, что государственный интерес проявляет себя только в международном праве. Объясняется это тем, что «единственной задачей правового государства является защита частных и публичных интересов»⁵.

Общественная же безопасность, как в советской доктрине, так и по сегодняшний день, в основном рассматривается через функции административных структур, ее обеспечивающих (полиция общественной безопасности МВД, в частности), что является прямым отголоском административно-командной системы, не имеющей в качестве ключевого элемента общественной активности институты гражданского общества.

При рассмотрении триады национальная, государственная и общественная безопасность, определении их взаимосвязи необходимо понимание того, что в основе каждого из них стоит безопасность конкретного человека. И это главное достижение и императив современного миропорядка и самого между-

¹ Прохоренко И.Л. Национальный интерес во внешней политике государства (опыт современной Испании). – М., 1995. – С. 122.

² Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / под ред. А.В. Опалева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 15.

³ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право. XXI век. – М.: Спарк, 2000. – С. 70.

⁴ Там же. – С. 71.

⁵ Заводская Л.И. Механизм реализации права. – М., 1992. – С. 39–40.

народного права. Достаточно вспомнить принцип, идущий еще с Римского права, – ***Hominum causa omne jus gentium constitutum est*** (Все международное право создано для блага человека). Это и должно отличать истинное демократическое государство от авторитарного, т.е. то, что в основе интересов страны, концепций ее внешней политики и безопасности (как коллективной, так и национальной) лежат не интересы и приоритеты государственно-властных институтов, а законные права и свободы человека как высшая ценность.

Основные принципы обеспечения безопасности

Правовое регулирование общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности, так же как и в любой другой сфере, базируется на определенных ключевых, основополагающих идеях, ценностных ориентирах. Такие базовые идеи принято в доктрине называть принципами. Целесообразно будет выделить две группы принципов: *внутригосударственные* (реализация которых связана, прежде всего, с деятельностью определенных властных институтов внутри конкретного государства и учитывает определенную внутригосударственную специфику) и *межнациональные* (универсальные для всех государств, регулирующие поле взаимодействия государств по созданию единой системы общей (всеобъемлющей) безопасности). Внутригосударственные принципы, если мы рассматриваем Российскую Федерацию, четко определены Законом РФ «О безопасности»¹ и сформулированы следующим образом:

«Основными принципами обеспечения безопасности являются:

1) соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;

4) приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

5) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности».

Межнациональные принципы как основные ключевые идеи находят свое отражение в международно-правовых источниках. В зависимости от значения данных источников, их юридической силы, принципы можно разделить

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности».

на две подгруппы: императивные принципы международного права в системе обеспечения коллективной безопасности и специальные принципы коллективной безопасности.

Императивные принципы международного права в системе обеспечения коллективной безопасности

Отрасль права международной безопасности как системообразующая отрасль международного права основана на соответствующих базовых или, как это принято в доктрине, основных, общепризнанных принципах международного права. Прежде всего, это принципы, непосредственно закрепленные в Уставе ООН: принцип суверенного равенства государств; неприменения силы или угрозы силой; мирного разрешения международных споров; территориальной целостности и неприкосновенности государства; равноправия и самоопределения народов; невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства; добросовестного соблюдения взятых на себя международных обязательств и сотрудничества. В последующем в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, 1970 г. и в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. подробно раскрывается содержание указанных принципов, а также появляются новые принципы среди которых – уважение прав человека и нерушимость границ, где последний является некой трансформацией принципа территориальной целостности. Все указанные принципы имеют системообразующее значение и должны в соответствии с идеологией Устава ООН рассматриваться во взаимосвязи. Применимость всех указанных принципов непосредственно в системе обеспечения коллективной безопасности не вызывает никакого сомнения. По существу императивные принципы являются той юридической основой, на которой формируются нормы, институты и вся система международной (коллективной) безопасности. По мнению профессора С.В. Черниченко, *«опыт Второй мировой войны показал, что поддержание мира и безопасности необходимо для нормального существования всего человечества. С этим было согласно все мировое сообщество. Соблюдение принципов Устава было неременным условием достижения указанной цели»*¹.

Специальные принципы коллективной безопасности

Помимо основных императивных принципов международного права, можно выделить и специальные, отраслевые принципы, присущие праву международной безопасности. Нужно, однако, отметить, что все они находятся в разной стадии формирования и закрепления в международном праве. Ряд ис-

¹ Международное право: учебник / отв. ред. А.А. Ковалев, С.В. Черниченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008 – С. 47.

следователей считают их либо нормами обычного международного права, либо международно-правовыми обязательствами. Н.Ю. Ильин, например, в своей работе *«Россия и концепции международной безопасности» вообще считает, что «эти принципы нереальны, поэтому мировое сообщество их рассматривать не стало, а жизнь их вообще оттринула»*.¹ Тем не менее, будем условно их рассматривать как формирующиеся правовые принципы международной (коллективной) безопасности.

Среди них следующие принципы.

Принцип неделимости международного мира и безопасности. Хотя этот принцип и не нашел своего отражения в Уставе ООН, его существование продиктовано духом Устава, его актуальность постоянно подтверждается развитием интеграционных и глобальных процессов в мире. Данный принцип встречается в ряде международно-правовых документов, в том числе на региональном уровне. Так, в Основополагающем акте о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора (Париж, 27 мая 1997 г.) в ст. 1 стороны определили: *«Исходя из принципа неделимости безопасности всех государств Евро-Атлантического сообщества, Россия и НАТО будут совместно работать, чтобы внести вклад в создание в Европе общей и всеобъемлющей безопасности...»*. Данный принцип широко представлен как в зарубежной, так и в отечественной доктрине международного права. В свое время Г.И. Тункин писал: *«Мир неделим, и вооруженное нападение одного государства на другое, независимо от того, идет ли речь о больших или малых государствах, является нарушением мира, в поддержании которого заинтересованы все государства»*.²

Принцип разоружения. По мнению ряда авторов, «принцип разоружения в современном международном праве проходит стадию конвенционного становления и конкретизации. Пока он сводится в основном к обязанности государств добиваться разоружения путем заключения международных соглашений, а также имплементировать нормы, содержащиеся в уже заключенных соглашениях».³ Начало своего формального закрепления этот принцип берет в Декларации ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами 1970 г., в которой записано: *«Все государства должны добросовестно вести переговоры с целью*

¹ Ильин Н.Ю. Россия и концепции международной безопасности // Россия и международные режимы безопасности: сб. работ участников проекта «Российская политическая культура и международное право». – М.: Московский общественный научный фонд, 1998. – С. 78.

² Тункин Г.И. Теория международного права. – М.: Международные отношения, 1970. – С.181.

³ Базилевский Б.Н. Международно-правовые аспекты региональной безопасности: дис. ... д-ра юр. наук. – М.: ДА МИД СССР, 1983. – С. 80.

скорейшего заключения универсального договора о всеобщем и полном разоружении под эффективным международным контролем». В рамках ООН на протяжении многих лет функционируют Конференция по разоружению, Первый комитет Генеральной Ассамблеи ООН и Комиссия ООН по разоружению. Ст. 11 Устава ООН наделяет Генеральную Ассамблею ООН правом *«рассматривать общие принципы сотрудничества в деле международного мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, и делать в отношении этих принципов рекомендации членам Организации или Совету Безопасности или членам Организации и Совету Безопасности»*. Гонка вооружений также рассматривается Уставом ООН как противоречащая самой цели учреждения ООН – избавлению грядущих поколений от бедствий войны. Г.И. Тункин в отношении этого принципа пишет: *«Гонка вооружений, неизбежно ведущая к обострению международной обстановки, противоречит принципу мирного сосуществования государств, заложенному в Уставе ООН и являющемуся общепризнанным принципом международного права»*¹, однако и он признает, что *«вряд ли верно было бы утверждать, что уже полностью сформировался общепризнанный принцип разоружения»*.² Практически такой же позиции придерживался И.И. Лукашук, по мнению которого, *«если такой принцип и существует, то он представляет собой принцип-идею, а не норму позитивного права. Обязательства государств в этой области сформулированы в принципе неприменения силы»*.³ Принцип разоружения корректнее было бы назвать принципом международных отношений, чем международного права. Идеалом реализации данного принципа является сведение всех военных потенциалов государств мира до уровня, необходимого для самообороны, что, в сущности, отвечает изложенной в Уставе ООН идеологии отказа от ведения агрессивных войн.

Принцип равной и одинаковой безопасности. Данный принцип представляет собой перенос принципа суверенного равенства государств в сферу международной безопасности. В реальной жизни провозглашенное равенство всех государств не является абсолютным. При равенстве в правах государства не могут быть уравнены, в первую очередь в возможностях, как, например, США и Лаос, Россия и Люксембург. Однако режим международной безопасности не может основываться на преимуществах более сильного, хотя именно этого часто пытаются добиваться некоторые наиболее сильные государства.

¹ Тункин Г.И. Теория международного права. – М.: Зерцало, 2000. – С. 64.

² Там же. – С. 65.

³ Лукашук, И.И. Международное право. Особенная часть: учебник для студентов юр. фак. и вузов / Рос. акад. Наук; Ин-т государства и права, Акад. правовой ун-т. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 307. – (Серия «Библиотека студента»).

Фактическое неравенство государств в ресурсах обеспечения индивидуальной безопасности компенсируется организацией ими групповых систем безопасности, сокращающих разрыв между их правом на равную безопасность и способностью реализации этого права.¹ Институционально это реализуется через всю систему ООН, в рамках которой любые государства равны в возможностях и им предоставлены равные гарантии безопасности. Государства также реализуют данный принцип через систему договоров о взаимопомощи и различные региональные организации безопасности и коллективной обороны, где любая угроза национальной безопасности для любого из членов является общей угрозой. Данный принцип в доктрине часто представляется и как совокупность принципов взаимного обеспечения безопасности (отказ от односторонних преимуществ, взаимные равные обязательства) и одинаковой безопасности (стратегическое равновесие)².

Принцип ненанесения ущерба безопасности других государств, предполагающий учет интересов и достижение согласия в вопросах безопасности на основе консенсуса. Еще в XVIII веке Иммануил Кант писал, что именно главенство «правового принципа» служит источником запрета на применение силы в столкновении интересов народов³. К сожалению, современный мир еще очень далек от истинного понимания необходимости реализации в международных отношениях данного принципа.

Принцип запрещения пропаганды войны вытекает, по сути, из принципа запрещения агрессивной войны и выделяется рядом авторов как относительно самостоятельный принцип⁴. В отношении данного принципа Специальный комитет по принципам международного права сделал согласованный вывод, что *«в соответствии с целями и принципами Организации Объединенных Наций государства должны воздержаться от пропаганды агрессивных войн»*⁵.

Актуальным для рассмотрения с точки зрения международной безопасности является проблема соотношения принципов международного права. В принятой Генеральной Ассамблее ООН 24 октября 1970 г. Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, четко указано, что *«при толковании и примене-*

¹ Скакунов Э.И. Система международно-правовых гарантий безопасности государств: дис. ... д-ра юр. наук. – М.: ДА МИД СССР. – 1984. – С. 234.

² Международное публичное право: учебник / Л.П. Ануфриева [и др.]; отв. ред. К.А. Бекяшев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005. – С. 390.

³ Кант И. Метафизика нравов. Метафизические начала учения о праве: в 6 т. // Собрание сочинений. – М., 1965. – Ч. 1, т. 4. – С. 279.

⁴ Тункин Г.И. Теория международного права. – М.: Зерцало, 2000. – С. 70.

⁵ Доклад специального комитета по принципам международного права: док. А/7326. П. 111. – Нью-Йорк, 1968.

нии изложенные выше принципы являются взаимосвязанными и каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов»¹. Несмотря на то что декларации, принятые ГА ООН, носят лишь рекомендательный характер, авторитет данного положения не вызывает сомнения, так как Декларация была принята при абсолютном согласии всех членов ООН и без голосования и без каких-либо разночтений применяется в дипломатической практике уже почти сорок лет. Тем не менее, именно вопрос соотношения, взаимосвязи принципов международного права все острее становится именно с точки зрения международной безопасности. На стыке двух **принципов неприменения силы и угрозы силой, уважения территориальной целостности и суверенитета государств**, с одной стороны, и **уважения прав и свобод человека**, с другой – возникла теория возможных **«гуманитарных интервенций»**, реализация которой на практике привела к акции НАТО в Югославии в 1999 г., в Ираке в 2003 г. и по настоящее время. А соотношение принципов территориальной целостности и права наций на самоопределение в последнее время из-за прецедентов с провозглашением независимости Косово, Южной Осетии и Абхазии стало одним из самых обсуждаемых вопросов не только в науке международного права, но и в самых разных кругах современного общества.

В первую очередь, нужно отметить, что появление в Уставе **принципа равноправия и самоопределения народов** нисколько не противоречило принципу территориальной целостности и во все последующие годы рассматривалось как правовая основа процесса деколонизации. Более того, данный принцип означает, главным образом, правовую возможность самоидентификации отдельного народа в рамках существующих государственно-властных институтов. Для того чтобы реализовать данное право, субъект (народ) должен обладать рядом критериев. В доктрине обычно выделяют следующие: проживание на одной территории, экономическая и социальная целостность, наличие определенных элементов общей культуры². Конечно, теоретически право на самоопределение может быть реализовано вплоть до отделения. Именно в этом случае и возникает конфликт, с точки зрения толкования принципов, и как следствие может произойти подрыв обстановки мира и безопасности в целых регионах. С правовой точки зрения ситуация с отделением представлена в нормах международного права следующим образом. В Декларации ООН о принципах междуна-

¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций // Организация Объединенных Наций: сб. документов. – М., 1981. – С. 459–469.

² Черниченко С.В. Содержание принципа самоопределения народов (современная интерпретация). – М., 1999. – С. 16.

родного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами 1970 г., четко определено: «...всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, несовместима с целями и принципами Устава ООН»¹. Однако при этом должен быть соблюден ряд условий. Так, при раскрытии содержания принципа равноправия и самоопределения народов в Декларации отдельно отмечено: *«Ничто в вышеприведенных абзацах не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше, и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания и цвета кожи»*². Все это означает, что отделение претендующего народа от существующего государства, если в нем этому народу предоставлены все условия для самоопределения (представительство в институтах власти и управления, свободный выбор формы внутригосударственной самоорганизации и др.), неправомерно. Но в то же время, если государство действительно нарушает эти условия, а при этом, возможно, нарушает еще и другие принципы международного права – неприменения силы, мирного разрешения международных споров (как это было в Грузии, начиная с 1991 г.), указанная запретительная норма Декларации ООН 1970 г. перестает действовать в отношении этого народа, и теоретически он имеет право на самоопределение вплоть до отделения. Подобный подход находит свое отражение в доктрине. По мнению профессора С.В. Черниченко, *«вопрос об отделении может быть поставлен только тогда, когда соответствующему народу государство не предоставляет возможности для участия в управлении этим государством, когда государство не соблюдает принцип равноправия и самоопределения народов»*.³

Есть также определенные сложности в толковании **принципа невмешательства во внутренние дела государства**. Как в отечественной, так и зарубежной доктрине встречаются суждения, что «отсутствие в Уставе ООН норма-

¹ Декларация о предоставлении независимости колониальным странам народам 1960 г. // Международное право в документах. – М., 1982. – С. 18–20.

² Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций // Организация Объединенных Наций: сб. документов. – М., 1981. – С. 459–469.

³ Черниченко С.В. Содержание принципа самоопределения народов (современная интерпретация). – М., 1999. – С. 24.

тивного закрепления критериев того, что следует считать внутренними делами государства и что составляет вмешательство в эти дела обуславливает довольно широкое социально-политическое пространство для действий ООН в каждом конкретном случае»¹. Нужно отметить, что отсутствие четкого общепринятого толкования принципов, особенно в их соотношении, продолжает приводить в серьезным кризисным ситуациям. По мнению многих авторов, в том числе иностранных исследователей, отсутствие четкого соотношения данных принципов – залог кризисных моментов в целом всей системы обеспечения международного мира и безопасности под эгидой ООН². В этой связи не раз выдвигались инициативы о кодификации принципов международного права. Остается надеяться на то, что рано или поздно это произойдет, так как эта проблема, без сомнения, является краеугольным камнем дальнейшего позитивного развития всего международного права.

2. Система обеспечения национальной безопасности

При понимании безопасности как определенного состояния общественных отношений, система обеспечения безопасности, как на национальном так и на межгосударственном уровне предстает явлением гораздо более широким, чем простая совокупность общественных отношений. Политико-правовую систему обеспечения безопасности целесообразно рассматривать через взаимосвязанную совокупность следующих элементов:

- ***принципы обеспечения национальной безопасности;***
- ***правовые режимы*** (основные направления деятельности) в сфере безопасности;
- ***институты национальной безопасности.***

Принципы обеспечения безопасности, как во внутригосударственной сфере, так и в межгосударственных отношениях, детально были рассмотрены выше, поэтому основное внимание уделим рассмотрению основных направлений и институтов обеспечения безопасности.

Основные направления деятельности по обеспечению безопасности отражены в ФЗ «О безопасности» и включают в себя:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;
- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;

¹ Бекмурзаев Б.А. Внутригосударственные вооруженные конфликты и международное положение: дис. ... канд. юр. наук. – М.: ДА МИД РФ, 1994. – С. 106.

² Aiyaz Husain. The United States and the Failure of UN Collective Security // American Journal of International law. – 2007. – Vol. 101, № 5. – С. 581–599.

4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;

5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;

7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;

8) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;

9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;

10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;

11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Среди институтов, осуществляющих деятельность в сфере национальной безопасности, прежде всего, высшие органы государственной власти: Президент, Правительство, палаты Федерального собрания. При этом нужно отметить, что в субъектах Федерации данная деятельность тоже осуществляется, но исключительно в рамках правовых, стратегических установок, выработанных на федеральном уровне, так как в соответствии со ст. 71 Конституции РФ данная сфера входит в состав исключительной компетенции федерального центра. Наиболее важные, стратегические вопросы в сфере обеспечения национальной безопасности, безусловно, входят в компетенцию главы государства. Так, в соответствии с Конституцией и ФЗ «О безопасности» Президент Российской Федерации:

1) определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности;

2) утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности;

3) формирует и возглавляет Совет Безопасности;

4) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;

5) в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения;

б) принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации:

а) решение о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

б) меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму;

7) решает в соответствии с законодательством Российской Федерации вопросы, связанные с обеспечением защиты:

а) информации и государственной тайны;

б) населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

8) осуществляет иные полномочия в области обеспечения безопасности, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Помимо реализации базовых функций сфере обеспечения национальной безопасности высшими органами государственной власти, с конца 90-х годов было принято решений о создании специального института государственной власти и управления в этой сфере – Совета Безопасности РФ. Данный орган призван был систематизировать, упорядочить работу в сфере национальной безопасности, координировать деятельность различных задействованных структур. Прежде всего, Совет создан как «президентская» структура, которая формируется и возглавляется лично Президентом Российской Федерации. Основной целью деятельности Совета является подготовка решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военнотехнического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности. Решения Совета Безопасности обязательны для исполнения государственными органами и должностными лицами.

В соответствии со ст. 14 ФЗ «О безопасности» основными **задачами Совета Безопасности** являются:

1) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности;

2) формирование государственной политики в области обеспечения безопасности и контроль за ее реализацией;

3) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;

4) подготовка предложений Президенту Российской Федерации:

а) о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;

б) о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

в) о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения;

5) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения безопасности;

6) оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Основными функциями Совета Безопасности являются:

1) рассмотрение вопросов обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

2) анализ информации о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, о социально-политической и об экономической ситуации в стране, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина;

3) разработка и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;

4) осуществление стратегического планирования в области обеспечения безопасности;

5) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности;

6) подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности и осуществления кон-

троля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

7) организация работы по подготовке федеральных программ в области обеспечения безопасности и осуществление контроля за их реализацией;

8) организация научных исследований по вопросам, отнесенным к ведению Совета Безопасности.

3. Президент Российской Федерации может возложить на Совет Безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В сфере межгосударственных отношений **система обеспечения коллективной безопасности** точно копирует внутринациональную и так же состоит из следующих элементов:

- общепризнанных принципов и норм международного права;
- политико-правовых режимов обеспечения безопасности;
- институциональных механизмов (институтов) коллективной безопасности.

В свою очередь среди политико-правовых режимов, как элементов системы коллективной безопасности, можно выделить:

- режим мирного разрешения международных споров (переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам, соглашениям или иными мирными средствами);

- режим поддержания, а равно восстановления международного мира и безопасности, не связанный с использованием вооруженных сил (полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских воздушных, почтовых, телеграфных, радио и других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений);

- режим принуждения к миру с использованием вооруженных сил (совокупность действий и мер воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания и/или восстановления международного мира и безопасности, в их числе демонстрация, блокада и другие операции воздушных, морских и сухопутных сил членов ООН);

- режим разоружения, сокращения и ограничения вооружений (режим нераспространения ядерного оружия, создания безъядерных зон, режим запрета разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и их уничтожения и многие другие);

- режим международного контроля;

- меры по укреплению доверия.

При этом сами институциональные механизмы коллективной безопасности, то есть непосредственно организационные формы, через которые реализу-

ются вышеуказанные режимы, образуют самостоятельную систему, в которую как элементы входят три *организационные формы коллективной безопасности*:

- универсальная (основные органы ООН (Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Международный суд, Секретариат) вспомогательные органы (Комиссия международного права, ПРООН, ЮНКТАД и др.), специализированные учреждения ООН, а также международные организации, приобретающие, в силу большого количества членов, характер универсальности (такие как МАГАТЭ, которое реализует режим международного контроля над обязательствами 187 государств);

- региональные соглашения и организаций (созданные и функционирующие в соответствии с гл. VIII Устава ООН (Европейский Союз, ОБСЕ, СНГ и ряд других);

- соглашения о коллективной обороне (созданные в соответствии со ст. 51 Устава ООН: Договор Рио-де-Жанейро (1948 г.), Вашингтонский договор о создании НАТО (1949 г.), Договор АНЗЮС (1952 г.), Договор о коллективной безопасности Лиги арабских государств (1952 г.), Договора СЕАТО (1955 г.) и многие другие).

В свете современного развития указанных институциональных механизмов обеспечения международной безопасности наиболее остро сегодня стоят проблемы реформирования и повышения эффективности ООН, особенно Совета Безопасности ООН, как главного международного органа, ответственного за обеспечение мира и безопасности, за которым необходимо сохранение функций контроля и руководства при осуществлении операций по поддержанию мира, в первую очередь связанных с использованием вооруженных сил. Несмотря на то, что Устав ООН приветствует вовлеченность региональных структур в решение проблем безопасности, на практике такие оборонительные союзы, как НАТО, фактически присваивают себе статус и возможности ООН, чем полностью подрывают авторитет и нормальное функционирование всей системы международной безопасности, что в свою очередь приводит к многочисленным нарушениям норм и принципов международного права.

§2. Национальная безопасность России: политико-правовые концепции и доктрины

Всякая доктрина проходит три этапа: сначала ее атакуют, объявляя абсурдной, потом допускают, что она, очевидно, справедлива, но незначительна. Признают, наконец, ее истинную важность, и тогда ее противники оспаривают честь ее открытия.

Уильям Джеймс

Идеология обеспечения национальных интересов России с учетом ее геостратегического положения

На сегодняшний день практически каждая страна мира разрабатывает и активно реализует собственную концепцию национальной безопасности. Многие из них похожи, но, безусловно, каждая имеет свою национальную специфику, обусловленную многочисленными факторами: географическим положением, уровнем социально-экономического развития страны, степенью зависимости национальной экономики, поведением государств-соседей и наличием неразрешенных конфликтов и многим другим. В рамках настоящего исследования считаем целесообразным рассмотреть и анализ, в первую очередь, российских национальных концепций и доктрин.

Прежде всего, нужно отметить, что сотни самых различных исследований за последние как минимум двести лет проведены как в отечественной, так и зарубежной науке на тему о том, какое место занимает Россия в мире, каков ее путь и предназначение. Такой противоречивой и трагичной истории не имеет, пожалуй, ни одна страна мира. Уникальное расположение, обеспечивающее связь Европы и Азии, самая большая в мире территория, богатая природными ресурсами, великая культура, самобытный менталитет – все это, несомненно, определяет особый статус и роль России в мировой истории. Особой была всегда и роль нашей страны в вопросах международной безопасности. И почти всегда, даже в самые сложные годы, наше государство строило свою безопасность на коллективной основе. Однако до сегодняшнего времени нет единого подхода к стратегии России в обеспечении собственной безопасности. Нет однозначного видения ни у населения, ни у политиков, ни у исследователей: кто мы, какие наши стратегические интересы и угрозы, кто наши главные союзники в мире.

Характерный взгляд на Россию со стороны представляет собой отчет об истоках советского поведения, так называемая «Длинная телеграмма» (Long Telegram), составленная поверенным в делах США в СССР Джоном Кеннаном,

отправленная из России 22 февраля 1946 г. государственному секретарю США. Он пишет: «В основе неврастеничного взгляда Кремля на международные дела лежит традиционное и инстинктивное российское чувство присутствия опасности. Первоначально это была неуверенность мирных людей, занимавшихся сельским хозяйством, которые пытались жить на обширной открытой равнине по соседству со свирепыми кочевыми народами. Когда Россия вошла в контакт с экономически развитым Западом, к этому добавился страх перед более компетентными, более мощными, более высокоорганизованными обществами в сфере экономики»¹. В действительности Россия всегда ощущала и сегодня ощущает определенную уязвимость из-за большой территории, самой большой в мире государственной границы. На примере России находит свое отражение теория противоречий при формировании угроз безопасности. Приграничные государства, практически все, имели отличный от российского либо уровень экономического развития, либо культуру и веру, либо население, в сотни раз превышающее наше. Все это потенциальные источники угроз безопасности. Россия вынуждена была реагировать на эти угрозы – отсюда одна из самых мощных армий, оснащенная передовым оружием, и стремление создать «некий пограничный кордон», так называемый пояс безопасности на своих границах.

При всем своем стремлении к добрососедству с государствами как Европы, так и Азии Россия тем не менее так и не стала ни частью Европы, ни частью Азии. Видя высокий уровень экономического развития, высокую организацию европейского общества, российские правители, за редким исключением, стремились в Большую Европу. Однако, по мнению многих исследователей, *«свободная рыночная экономика, частная собственность и индивидуалистская забота о собственных интересах как двигатель экономического процветания чужды россиянам, предпочитающим коллективный труд, общинную или государственную собственность (прежде всего, на землю), более или менее равное распределение богатства и благотворительность как средство сглаживания неравенства... западному материализму противостоит российский примат духовных ценностей, самодержавие, достоинство в бедности, вечные поиски смысла жизни и нескончаемый спор с совестью, которые воспринимаются как более важные, чем экономическое благосостояние и немудреный душевный покой»*².

¹ «Длинная телеграмма» (Long Telegram) об истоках советского поведения поверенного в делах США в СССР Джона Кеннана государственному секретарю США. Москва 22 февраля 1946 г. Цит. по: Системная история международных отношений 1918–2003: в 4 т. // Документы 1945–2003. – Т. 4. – С. 35–37.

² Арбатов А.Г. Национальная идея и национальная безопасность // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) = Foreign policy and national security of con-

После нескольких лет реформ последнего времени мы во многом стали больше похожи на европейцев, но вряд ли кому нужно доказывать, что Россия никогда не станет составной равноправной частью Европы. *«Россия никогда не «проглотит» капитализм западного образца, в России никогда не будет ни демократии, ни рынка, опять же в западном понимании. И вот в этом «никогда»... коренится стратегический просчет в отношении России»*¹. В отношении с Азией у России также нет должного единения ни по вопросам гражданского сотрудничества, ни по вопросам стратегического характера. Сегодня Российская Федерация на 80% состоит из русских и других славянских этнических групп. Хотя большая часть территории страны расположена в Азии, там проживает лишь 15% населения, 90% из которых опять же русские. И это не может не накладывать определенный отпечаток на политику.

Пожалуй, можно согласиться с позицией профессора А. Арбатова, что «особость» России не в том, что она является неким таинственным смещением Европы и Азии, и не в том, что она исполняет историческую роль то «моста», то «барьера» между двумя цивилизациями, напротив, уникальные национальные качества России – главным образом продукт ее развития как европейской нации и государства, безопасность которого подвергалась особым угрозам».² На эти особые угрозы наше государство вынуждено было всегда иметь адекватное противодействие.

Однако к концу прошлого столетия наша страна оказалась в особо сложном положении. Начиная с 1991 г., из страны уезжали в среднем по 40 тысяч ученых в год. К началу XXI в. из России выехало 300 тысяч человек³. Для любой из европейских стран это означало бы конец развитию и независимой истории. На сегодня Россия имеет лишь 1% в мировой торговле. В развитии экономики ставка сделана на сырьевую составляющую. За годы «реформ» армия была доведена до преступно-опасного состояния. Так, при нынешних темпах строительства флота через 25–30 лет может остаться не больше 50 кораблей, что будет означать практически полную утрату ВМФ, а по морю Россия соприкасается с 127 государствами (по суше только с 18). Более 80% запасов нефти и

temporary Russia: хрестоматия: в 2 т. // Исследования / Моск. общественный науч. фонд. – М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр. – 1999. – Т. 1, кн. 2. – С.195–244.

¹ Арин О.А. Мир без России. – М.: Эксмо; Алгоритм, 2002. – 479 с. – (История XXI века: прогнозы, перспективы, предсказания). – С. 118.

² Арбатов А.Г. Национальная идея и национальная безопасность // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) = Foreign policy and national security of contemporary Russia: хрестоматия: в 2 т. // Исследования / Моск. общественный науч. фонд. – М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр. – 1999. – Т. 1, кн. 2. – С.195–244.

³ Уткин А.И. Американская империя. – М.: Эксмо, 2003. – С. 491.

газа России сосредоточено на шельфе северных и дальневосточных морей¹. С учетом современных темпов демографического разрыва между стареющим населением и рождаемостью к 2050 г. население России может сократиться почти вдвое (до 77 миллионов).² При этом одной из ключевых причин низкого уровня рождаемости является неуверенность молодых россиян в будущем и тотальная бедность. Сорок миллионов россиян проживают сегодня за чертой бедности,³ при этом, по данным журнала Forbes, Россия находится на втором месте после США по числу миллиардеров⁴.

Наша страна часто испытывала трудности, но никогда раньше правители так открыто не признавали серьезность нашего положения. В своем телеобращении к нации после террористического акта в бесланской школе В. Путин заявил: *«Наша страна в одночасье оказалась незащищенной ни с Запада, ни с Востока. На создание новых, современных и реально защищенных границ уйдут многие годы и потребуются миллиарды рублей. В общем, нужно признать, что мы не проявили понимания сложности и опасности процессов, происходящих в нашей стране и в мире в целом. Во всяком случае, не смогли на них адекватно среагировать, проявили слабость. А слабых бьют. Одни хотят оторвать от нас кусок «пожирнее», другие им помогают»*⁵.

Несмотря на все стремления Америки монополизировать влияние на все процессы, происходящие в мире, современный миропорядок все-таки многополярен. Конечно, ведущая роль в нем принадлежит США как главной экономической державе мира, обладающей сверхпотенциалом вооруженных сил и технологий, однако вряд ли кто оспорит существование других центров силы, таких как ЕС, например, или Азиатско-Тихоокеанской регион. Современная многополярная система в отличие от системы «баланса сил» холодной войны, к сожалению, не стала более безопасной. Однако в современном мире ввиду глобализации и большого разрыва между государствами в экономическом, политическом и гуманитарном развитии, при формальном равноправии намечается тенденция к повышению роли коллективных усилий и механизмов при решении глобальных, общих проблем. После устранения блокового противостояния, приводившего зачастую к обструкции в работе механизмов ООН, появилась надежда на новый этап развития и наращивания эффективности Организации. Все активнее государства стали использовать региональные формы сотрудни-

¹ Романченко Ю.Г. Охота на Россию: наши враги и «друзья» в XXI веке. – М.: Вече, 2005. – С. 36.

² Там же. – С. 39.

³ Независимая газета. – 2005. – 18 марта.

⁴ Forbes. – 2005. – 10 march.

⁵ Российская газета. – 2004. – 6 сентября.

чества, особенно в вопросах безопасности. И Россия – активный участник этого сотрудничества. Существует позиция, что России не надо стремиться входить ни в какие структуры и союзы, где нас не ждут и не рады видеть. Вряд ли эти структуры могут обеспечить России большую безопасность. Или что России требуется заново осмыслить давно известную истину, что у государства не бывает постоянных союзников, а бывают лишь постоянные интересы¹. Позволим себе с этим не согласиться. Нашему государству нужен конструктивный диалог в самых различных форматах. И даже там, где отношение к нашему государству настороженное или даже агрессивное. Но, помимо сотрудничества с целью отстаивания своих интересов, Россия нуждается и в постоянных союзниках. В условиях поляризации угроз и вызовов национальной безопасности необходимо обеспечить органическую связь армии и гражданского общества, широкое обсуждение стратегий развития, актуализацию истинных внутренних и внешних проблем, мобилизацию экономического потенциала. Термин «архитектура» безопасности появился в науке далеко не случайно – эффективная безопасность подобна верно спроектированному и построенному зданию, без перекосов и на твердом фундаменте. По мнению А. Арбатова, *«внешняя безопасность государства зиждется на трех главных опорах: сильной экономике, достаточной военной мощи, разумной внешней политике, включающей в качестве важнейшего аспекта режим и процесс ограничения вооружений и разоружения. Только грамотная архитектура всех трех опор обеспечивает надежную безопасность»*². Помимо рассмотренных опор в архитектуре безопасности, целесообразно выделять и «цементирующий и удерживающий все здание фундамент». Таким фундаментом, на наш взгляд, является идеологическая, культурно-нравственная составляющая общества и государства. При всей толерантности современной демократической модели, отказе от государственной идеологии страна должна иметь четкие ценности и идейные ориентиры. В своей работе «Политика» Аристотель еще более двух тысяч лет назад писал: *«Только народ, имеющий более высокую культуру, основанную на нравственных и гуманных началах, может рассчитывать на выживание»*³.

¹ Мигранян А.М. Внешняя политика России: катастрофические итоги трех лет. Пора сделать паузу, поменяв и политику и министра // Внешняя политика и безопасность современной России (1991–1998) = Foreign policy and national security of contemporary Russia: хрестоматия: в 2 т. // Исследования / Моск. общественный науч. фонд. – М.: Издат. центр науч. и учеб. прогр. – 1999. – Т. 1, кн. 2. – С. 167–178.

² Арбатов А.Г. О военной доктрине и военной политике России // Россия в поисках стратегии безопасности: проблемы безопасности, ограничения вооружений и миротворчества / Рос. АН; Ин-т мировой экономики и международных отношений; Центр геополитических и военных прогнозов; отв. ред. А.Г. Арбатов. – М.: Наука, 1996. – С. 205.

³ Аристотель. Политика. – М.: Мысль, 1997. – С. 31.

Современные политико-правовые аспекты обеспечения национальной безопасности: Стратегия национальной безопасности РФ

Целью российской внешней политики является «упрочение позиций России как великой державы». Этот статус соответствует геополитическим потенциалам и потребностям нашего государства.

На сегодняшний день существует целый ряд основных внутригосударственных нормативных правовых документов, осуществляющих регулирование отношений в сфере безопасности России. Начиная с Конституции РФ, сюда относятся Концепция внешней политики Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военная доктрина Российской Федерации, Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Концепция государственной политики Российской Федерации в области международного научно-технического сотрудничества, Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации, закон «О гражданстве Российской Федерации», закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Экологическая доктрина Российской Федерации, Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, стратегический курс России с государствами – участниками Содружества Независимых Государств, стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Концепция государственной национальной политики Российской Федерации.

При этом центральное внимание вопросам обеспечения национальной безопасности отведено трем нормативным актам политико-правового характера: это Военная доктрина РФ от 5 февраля 2010 г., Стратегия национальной безопасности РФ и Концепция внешней политики РФ. Основные тезисы, касающиеся геополитического положения современной России, изложенные выше, вошли в эти документы, поэтому позволим себе критически рассмотреть один из этих важнейших документов – Стратегию национальной безопасности, остановившись, в первую очередь, на ее спорных и противоречивых положениях.

В первую очередь необходимо отметить важность данного документа для всей системы обеспечения национальной безопасности. В тексте стратегии этому отведено отдельное внимание – в п. 4 отмечено: *«Стратегия является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности РФ...»*. Важно, что данный базовый документ был обновлен, так как предыдущая Концепция национальной безопасности РФ не пересматривалась и не редактировалась с 2000 г. (действовала в редакции Указа

Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24).¹ В то время, по мнению специалистов, Концепция *«явилась первой попыткой выделить национальную безопасность в одну из главных проблем российского общества»*.²

Новая Стратегия – существенно более прогрессивный документ, отражающий динамику развития российского государства и общества, однако и в нем усматриваются некоторые спорные и неоднозначные положения.

Начинается Стратегия с весьма спорного утверждения: «Россия преодолела последствия системного политического и социально-экономического кризиса конца XX века». Вряд ли кому необходимо доказывать, что все государства мира сегодня переживают системный кризис, сущность которого была порождена именно в конце XX века. В целом, в общих положениях представленная Стратегия изобилует оценочными характеристиками, объективность которых необходимо очень серьезно обосновывать. В частности, отмечается, что *«решены первоочередные задачи в экономической сфере»* или что *«выросла инвестиционная привлекательность национальной экономики»*. Само оценочное утверждение, что *«реализуется государственная политика в области национальной обороны, государственной и общественной безопасности, устойчивого развития России, адекватная внутренним и внешним угрозам»*, носит неуместный характер. Учитывая демократический характер государственной власти в России, не Президент, как лицо, ответственное в соответствии с Конституцией за выработку политики в данной сфере, должен сам же давать оценку данной деятельности.

Вероятно, нуждается в более серьезном обосновании положение Стратегии о том, что Россия «переходит к новой государственной политике в области национальной безопасности». Сравнительный анализ Концепции национальной безопасности, действующей до 2009 г., и современной Стратегии показывает лишь некоторое усовершенствование определенных механизмов, появление новых задач, но не кардинальный их пересмотр, который необходим, если заявлен переход к «новой» политике. При этом, безусловно, Стратегия представляет собой более системный и прогрессивный документ программного характера, по сравнению с предыдущей Концепцией. В п. 6 Стратегии даются четкие определения понятий «национальная безопасность», «национальные интересы», «угроза национальной безопасности». Данные положения крайне важны, так как тем самым исключается искажение смысла данных понятий. В разделе II Стратегии *«Современный мир и Россия: состояние и тенденции развития»* сделаны

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – № 2, 10 января 2000 г. – С. 690–704.

² Лутовинов В.И. Национальные интересы России как великой державы в контексте обеспечения ее безопасности // Национальная безопасность и геополитика России. – № 7–8 (36–37). – С. 14.

значимые выводы. В частности, отмечена «тенденция к поиску решений имеющихся проблем и урегулированию кризисных ситуаций на региональной основе без участия нерегиональных сил», в качестве первостепенного фактора, оказывающего негативное влияние на обеспечение национальной безопасности, названы «вероятные рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях» (п. 10). В Стратегии четко определены конкретные территории, оказывающие негативное воздействие на международную обстановку как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу (п. 11). При этом важнейшим тезисом Стратегии является подтверждение стратегического и приоритетного направления внешней политики России: «развитие отношений двухстороннего и многостороннего сотрудничества с государствами-участниками Содружества Независимых Государств». ОДКБ в Стратегии названа главным межгосударственным инструментом, призванным противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера. В п. 25 Стратегии сделан один из самых главных выводов по проблемам современной национальной безопасности: *«Состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности»*.

При этом Стратегия имеет еще ряд недостатков и спорных положений. В разделе «Национальная оборона» в качестве источника угроз военной безопасности рассмотрена только политика западных государств. По сути, в п. 30, в котором рассматриваются угрозы военной безопасности, не называя напрямую государства, фактически речь идет только о Соединенных Штатах Америки. Такой подход, как представляется, крайне сужает понимание реального положения России в международных отношениях. В частности в Стратегии совершенно не рассмотрена политика нашего восточного соседа – Китая, от которого, при всем современном дружественном характере межгосударственных отношений, исходит целый ряд самых явных потенциальных угроз национальной безопасности России, в том числе, возможно, и военной ее составляющей, как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу. Среди государств, от политики которых могут исходить угрозы военного характера, нет и стран ближнего зарубежья, в частности Грузии, антироссийская идеология военной политики которой не нуждается в комментариях.

Однако раздел Стратегии «Государственная и общественная безопасность», являясь в целом тщательно разработанной частью рассматриваемого документа, совершенно не затрагивает современных проблем и угроз национальной безопасности, вызванных мировым и внутрироссийским системным финансово-экономическим кризисом. В среднесрочной перспективе преодол-

ние последствий кризиса имеет ведущее значение для всей государственной политики. В п. 37 Стратегии среди угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности называются лишь внешние посягательства (деятельность спецслужб, террористических организаций и др.). Однако внутренняя ситуация в стране (рост безработицы, социальная незащищенность, демографические проблемы, незаселенность и инфраструктурная неосвоенность территории и мн. др.), являющаяся «благоприятной» почвой для развития негативных явлений и процессов для национальной безопасности, в должном объеме не рассмотрена в Стратегии. Именно внутривластная составляющая системы обеспечения национальной безопасности должна иметь четкие оценки, представлять идеологию решения существующих проблем.

В заключении Стратегии представлено всего семь «основных характеристик состояния национальной безопасности», с помощью которых объективно осуществлять мониторинг существующей ситуации вряд ли будет возможно. Так, к примеру, совершенно отсутствует в качестве критерия для оценки состояния национальной безопасности уровень зависимости внутренней экономики от внешних источников (товары народного потребления, лекарственные средства, стратегические секторы экономики).

В целом по рассматриваемой Стратегии можно сделать вывод, что документ прогрессивный, но нуждается в дальнейшем совершенствовании, тем более, что Президентом России поставлена амбициозная задача, что данная стратегия должна стать «мобилизующим фактором развития национальной экономики, улучшения качества жизни, обеспечения политической стабильности в обществе, укрепления национальной обороны, государственной безопасности и правопорядка, повышения конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации».

§3. Трансформация политической системы современной России: историко-политический анализ

В каждой стране искусство формировать людей так тесно связано с формой правления, что какое-либо значительное изменение в общественном воспитании вряд ли возможно без изменений в самом государственном строе.

Клод-Адриан Гельвеций

Политическая система современной России динамично развивается. В процессе поэтапного реформирования она неизбежно сталкивается с новыми

вызовами, угрозами и рисками для развития общества и государства. Важнейшим стратегическим национальным приоритетом, позволяющим обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие страны, по сей день остаётся охрана государственного суверенитета Российского государства, его территориальной целостности. Обеспечение незыблемости конституционного строя Российской Федерации занимает не последнее место в перечне её национальных интересов на долгосрочную перспективу. Мировой экономический кризис, продемонстрировавший социально-экономические изъяны западных либеральных политических режимов, обострение международных противоречий и т.п. актуализируют задачу выявления тенденций, определения направления дальнейшего пути политического развития России. Ситуация осложняется имеющей место политической поляризацией российского общества, отсутствием общей национальной идеи. В таких условиях не может не вызывать озабоченности сохраняющаяся институциональная неопределённость, проявляющаяся, в частности в возможности расширительного толкования Конституции. Процесс трансформации отечественной политической системы явно затянулся; неопределённость политико-правовых институтов служит источником конфликтности.

В условиях политического кризиса начала 1990-х гг. основной составляющей национально-государственной политики стала борьба между союзным и российским руководством за получение поддержки у руководства автономий. Результатом стало существование альтернативных проектов преобразования РСФСР. Первый предполагал придание нового статуса советской автономии путем преобразования некоторых автономных республик в союзные (М.Горбачев). Главной идеей второго было заключение Федеративного договора между федеральным центром и субъектами Федерации (Б.Ельцин).

В марте 1992 г. в Москве был подписан Федеративный договор. Он включал три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и, соответственно:

- 1) органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации;
- 2) органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- 3) органами власти автономной области, автономных округов.

По своему предмету и субъективному составу он учредительным не являлся, а был по существу соглашением столичных и региональных властей о государственном устройстве России. Его цель - перераспределение компетенций в пользу субъектов Федерации. Это считалось необходимым, чтобы погасить тягу к региональной суверенизации и тем самым сохранить государственность. Федеративный договор был инкорпорирован Конституцией России, принятой 12 декабря 1993 г.

В период с декабря 1993 г. по сентябрь 1996 г. федеративные отношения определялись борьбой между президентскими и парламентскими структурами за получение поддержки со стороны регионов. На этом этапе отношения между федеральным центром и регионами выстраивались двояко. Сохранение контроля над краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами России осуществлялось за счет создания так называемой президентской вертикали, основными звеньями которой были главы администрации субъектов – ставленники Президента РФ Б.Ельцина. Для урегулирования отношений с республиками в составе России федеральный центр пошел на заключение двусторонних договоров. Результатом стало фактическое оформление России как асимметричной договорной федерации.

Период с сентября 1996 г. по декабрь 1999 г. был связан с кампанией по выборам глав исполнительной власти в регионах, в результате которой происходит слом президентской властной вертикали, руководители субъектов начинают проводить независимую от федерального центра политику. На этом этапе был сформирован новый состав Совета Федерации. Для сохранения контроля над регионами Президентом России принимается ряд мер:

во-первых, активно начинает поддерживаться местное самоуправление как противовес институту губернаторства;

во-вторых, усиливается институт представителей Президента в регионах;

в-третьих, делается попытка законодательно оформить практику федерального вмешательства в дела субъектов.

Для этого этапа характерно нарастание противоречий в отношениях Президента РФ, опирающегося в вопросах федеративных отношений на Государственную Думу, и Советом Федерации. Кульминационным моментом стала кампания 1999 года по выборам депутатов Государственной Думы, когда руководителями ряда субъектов РФ была предпринята попытка формирования федеральной власти, подотчетной регионам.

Положительным итогом развития федеративных отношений в этот период становится формирование их правовой основы. Были приняты предусмотренные Конституцией РФ федеральные законы - ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"¹ и ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной вла-

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015).

сти субъектов Российской Федерации"¹. В ходе рассмотрения названных законов в Государственной Думе и Совете Федерации проявилась принципиальная несовместимость взглядов членов Совета Федерации с одной стороны и депутатов Государственной Думы и Президента РФ с другой.

Принципиальное неприятие глав регионов вызвали положения законопроектов, регламентирующие принципы образования органов государственной власти субъектов Федерации и определяющие приоритетность Конституции и Федеральных законов над договорами, требования приведения в соответствие с федеральной Конституцией заключенных ранее договоров.

Вектор развития политической системы в 2000-х гг. определялся проводимой Президентом РФ В.В. Путиным политикой укрепления вертикали власти, имевшей целью вывода страны из хаоса 90-х, борьбу с экстремизмом и сепаратизмом, унификацию политико-правовой системы страны, централизацию федеративных отношений, консолидацию федеральной и региональных элит.

С целью обеспечения реализации полномочий главы государства, решения возложенных на него задач и осуществления вытекающих из этих задач функций был учреждён институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах². Усилиями полпредов проведена большая работа по унификации федерального и регионального законодательства. Не без помощи полпредов федеральный центр добился отказа ряда субъектов Российской Федерации от ранее заключенных договоров (в рамках договорного процесса 1990-х) с федеральными органами власти. Положительные результаты были достигнуты полпредами в координации деятельности федеральных структур на территории каждого субъекта Федерации.

Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах способен к эволюции - федеральные округа могли бы обрести конституционный статус, послужить основой создания укрупненных административно-территориальных образований (административных округов).

В ходе реформ был оформлен новый порядок формирования Совета Федерации, согласно которому верхняя палата парламента формируется из работающих на постоянной основе представителей законодательной и исполнительно власти субъектов РФ, что способствовало оптимизации законодательно-

¹ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации Федеральный закон от 24.06.1999 N 119-ФЗ (ред. от 20.05.2002).

² Институт полномочных представителей образован Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (преобразован из института полномочных представителей в регионах Российской Федерации). Этим же указом утверждено Положение о полномочном представителе президента Российской Федерации в федеральном округе.

го процесса и преодоления противодействия продвижению федеральных законов оппозиционно настроенных региональных элит.

Наряду с этим был учрежден новый орган - Государственный Совет¹, членами которого являются по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. Государственный Совет, наделенный исключительно совещательными функциями, также способен к эволюции: не исключена возможность придания ему конституционного статуса, а некоторое повышение роли Госсовета может поставить вопрос о целесообразности существования Совета Федерации.

Важным направлением проводимых реформ стали мероприятия, направленные на усиление централизации процесса разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Прекратили свое существование большинство двусторонних договоров о разграничении властных компетенций. Отменен принятый в 1999 г. федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» и вместо него внесена дополнительная глава в федеральный закон об организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ (глава 4-1 «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ»). Новый закон внес несколько принципиальных изменений в разграничительный процесс, в частности, определил новый порядок заключения договоров (путем принятия федерального закона о договоре) и соглашений, установил принципы финансового обеспечения разграничения полномочий. В результате указанных мер фактически утверждена модель **конституционной** (а не *конституционно - договорной*) федерации.

В результате изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) высшее должностное лицо избирается не населением соответствующего субъекта федерации, а наделяется полномочиями по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

¹ Государственный совет Российской Федерации — совещательный орган при президенте Российской Федерации, образован указом президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602. Этим же указом утверждено положение о Государственном совете Российской Федерации.

Важной вехой в реформировании российской партийной системы стало повышение требований для регистрации общественного объединения в качестве политической партии: *"...в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов..."*¹. Серьёзные изменения вносятся в избирательное законодательство: повышен до 7% порог допуска федеральных списков кандидатов к распределению мандатов в Государственной Думе РФ, отменена возможность голосовать против всех и голосование по одномандатным округам².

Главными положительными результатами реформы политической системы 2000-2008 гг. стало сохранение политического единства государства, консолидация политической элиты страны, унификация законодательного процесса и системы российского законодательства.

Проводимые меры встретили массовую поддержку со стороны граждан России, что проявилось, в том числе, и в популяризации Президента В.Путина, и консолидировавшей в своих рядах представителей федеральной и региональных элит политической партии Единая Россия. В Государственной Думе 5-го созыва (2007-2011гг.) депутаты от Единой России имели 70 % мест, что обеспечивало квалифицированное большинство и открывало широкий простор законодательной деятельности. Посредством ресурса «Единой России» была проведена корректировка Конституции в части увеличения срока полномочий Президента и Госдумы до шести и пяти лет соответственно, о чём заявил ещё 5 ноября 2008 года в послании к Федеральному Собранию РФ Президент Медведев³. А 7 ноября 2008г. премьер В. Путин на встрече с руководством партии "Единая Россия" заявил: *"Думаю, что "Единая Россия" должна поддержать позицию президента и за счет своего политического ресурса обеспечить прохождение президентских предложений через федеральный парламент, а при необходимости и через законодательные собрания регионов"*⁴.

¹ О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях": Федеральный закон Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. N 168-ФЗ// Российская газета: Федеральный выпуск. 2005. 24 мая.

² О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. N 51-ФЗ// Российская газета. Федеральный выпуск. 2004. 24 декабря.

³ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года //Президент России. Официальный сайт. <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml> (23.09.2015)

⁴ "Единая Россия" должна обеспечить поддержку положений Послания Президента// "Вести" интернет-газета", 23 октября 2012. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=221599> (23.09.2015).

Достижение некоторой политической стабильности, консолидация конфликтовавших на протяжении 90-х гг. федеральной и региональных элит породило в обществе надежды на дальнейшее повышение роли и ответственности государственной власти в решении многочисленных социальных проблем.

К сожалению, за весь срок работы Государственной Думы 5 созыва (2.12.2007 – 26.12.2011) не было принято каких-либо мер, направленных на реальное укрепление конституционно-правовых основ российской государственности. Последовательная либерализация политической системы переносит нагрузку в решении важных социальных проблем на плечи не развитого ещё гражданского общества, освобождая от ответственности государство. Вместе с тем предпринятая ревизия конституционного законодательства, результатом которой стало увеличение сроков полномочий президента и парламента, способствовала, прежде всего, укреплению личной власти президента и влияния правящей партии «Единая Россия», консолидировавшей в своих рядах представителей чиновничьих бюрократических структур федерального и региональных уровней, настаивающих на дальнейшей децентрализации.

Проводимая реформа политической системы всё более ассоциировалась в общественном сознании с укреплением личной власти Президента и его партии, а отнюдь не с укреплением государства, роль которого как основного элемента политической системы неуклонно падает. Видимые политическое единство и согласие были установлены не на основе создания, укрепления соответствующих политических институтов, но на основе партийной консолидации, иерархии и дисциплины. Показательно, кстати, что в данном функциональном отношении «Единая Россия» всё чаще начинает сравниваться с КПСС, имевшей конституционный статус «ядра политической системы».

Результаты социологического опроса, проведённого Левада-центром, показали, что в августе 2011 г. лишь 36% респондентов считали, что страна движется по верному пути, 44% придерживались противоположного мнения. Рекордный антирейтинг президента России – 36% — был зафиксирован в декабре 2011 года¹.

О падении доверия граждан России к правящему режиму свидетельствовали и результаты прошедших в декабре 2011 г. выборов в Государственную Думу. Из 450 депутатских мест "Единая Россия" получила 238 мандатов, лишившись конституционного большинства, которым обладала в Госдуме предыдущего созыва. Отсутствие ощутимого улучшения уровня жизни граждан, безответственность и произвол госчиновников, небывалый размах коррупции, ли-

¹ Левада-центр: рейтинг одобрения Путина опустился до уровня декабря 2011 года// «Газета.Ру», 23.08.2012. - http://www.gazeta.ru/politics/news/2012/08/23/n_2497569.shtml (28.09.2015)

шающей страну потенциала для дальнейшего развития, явились неизбежными причинами прокатившихся по стране массовых акций протеста, выразивших сомнения в легитимности результатов выборов в Государственную Думу.

В условиях нарастающего общественно-политического кризиса федеральная власть декларирует намерения либерализации политической системы и децентрализации федеративных отношений.

Ещё в сентябре 2009 г., будучи Президентом РФ Д.А. Медведев опубликовал в интернет-издании Газета.Ru статью «Россия, вперёд!», в которой изложил своё представление о будущем развитии России, в том числе и её политической системы, важным элементом которой, судя по содержанию статьи, должны стать политические партии: *«Партии и их коалиции будут формировать федеральные и региональные органы исполнительной власти (а не наоборот), выдвигать кандидатов на пост главы государства, руководителей регионов и местного самоуправления. Они будут иметь длительный опыт цивилизованной политической конкуренции. Ответственного и содержательного взаимодействия с избирателями, межпартийного сотрудничества и поиска компромиссных вариантов решений острейших социальных проблем. Соединят в политическое целое все части общества, граждан всех национальностей, самые разные группы людей и наделенные широкими полномочиями российские земли»*¹. Необходимым условием обновления партийной системы в статье ставится достижение межпартийного консенсуса, в том числе и в отношении основ конституционного строя: *«Политическая система будет обновляться и совершенствоваться в ходе свободного соревнования открытых политических объединений. При сохранении межпартийного консенсуса по стратегическим вопросам внешней политики, социальной стабильности, национальной безопасности, основ конституционного строя, охраны суверенитета нации, прав и свобод граждан, защиты права собственности, неприятия экстремизма, поддержки структур гражданского общества, всех форм самоорганизации и самоуправления»*.²

Приведённые цитаты, думается, свидетельствуют о некоторой идеализации роли партийной системы, пусть и высокоразвитой, в упрочнении федеративного государства в условиях предполагаемой широкой децентрализации. Очевидно, подобное соревнование политических объединений должно проходить на «ровном» конституционно-правовом поле, с безусловным принятием ими установленных государством «правил игры». Говорить о межпартийном консенсусе по вопросам, составляющим функциональную нагрузку государства

¹ Дмитрий Медведев: Россия, вперед! // «Газета.Ру», 10.09.09. http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml (23.09.2015)

² Там же.

(внешняя политика, национальная безопасность, основы конституционного строя, охрана суверенитета и т.п.) как о необходимом условии обновления политической системы вряд целесообразно. Именно государство, как основной элемент политической системы должно обеспечивать прочный фундамент функционирования и развития институтов гражданского общества.

В своём послании к Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. Президент Д.А. Медведев озвучил ряд инициатив по дальнейшему развитию политической системы страны. Важнейшими новшествами, реализованными в развитии положений этого программного документа, стали упрощение порядка регистрации политических партий и возобновление прямых выборов высших должностных лиц субъектов федерации. В соответствии с внесёнными изменениями в законодательство численность членов партий снижается с минимальных 40 тысяч до 500, расширены возможности партий по подаче регистрационных документов, упрощается система их отчетности¹. Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ, выдвигаемые политическими партиями либо в порядке самовыдвижения, должны получить поддержку депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований соответствующего субъекта РФ².

В складывавшейся социально-политической обстановке указанные меры, направленные на демократизацию политической системы, получили весьма специфическое наполнение. Увеличение числа политических партий способствовало значительному «размыванию» оппозиции, прежде всего левой, и укреплению пошатнувшихся позиций правящей партии. Так называемый муниципальный фильтр, который должны проходить кандидаты на пост высшего должностного лица в субъектах, в условиях, когда муниципальный уровень представляет собой, по сути, «нижний этаж» государственных структур, вряд ли был способен оказать содействие демократизации института выборов глав регионов.

Сменивший в мае 2012 г. Д.А. Медведева на посту Президента РФ В.В. Путин продемонстрировал намерения скорейшего решения социально-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях": Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2012 г. N 28-ФЗ//Российская газета. Федеральный выпуск. 2012. 4 апреля.

² О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации": Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. N 40-ФЗ//Российская газета. Федеральный выпуск. 2012. 4 мая.

экономических проблем, доставшихся от предшественника, укрепления позиций правящего режима на фоне набравшего силу протестного движения 2011-2012 годов. В день инаугурации им был подписан ряд указов, в основу которых была положена предвыборная программа президента.

«Майские указы» затронули ряд важнейших направлений государственной политики:

- экономическую и социальную политику;
- здравоохранение;
- образование и науку;
- обеспечение граждан доступным жильём;
- повышение качества услуг ЖКХ;
- совершенствование системы госуправления;
- обеспечение межнационального согласия;
- развитие и модернизацию Вооружённых сил;
- определение внешнеполитического курса;
- демографическую политику.

Указом Президента от 11 июля 2012 г. учреждена Комиссия по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития с целью осуществления контроля исполнения «майских указов». Реализация указов была объявлена приоритетом в деятельности Президента и Правительства. В ходе периодических совещаний о ходе исполнения президентских указов В.В. Путин неоднократно указывал на возможность формального исполнения указов, на необходимость публичной, политической, персональной ответственности госслужащих, целесообразности законодательного установления системы наказаний для чиновников, не исполняющих в срок президентские указы. В 2012-2013 гг. за недостаточно эффективную работу по исполнению "майских указов" лишились своих постов чиновники разного уровня¹.

Жёсткий контроль исполнения указов, осуществляемый В.В. Путиным, критика соответствующих министерств и ведомств за отсутствие целевых показателей – всё это положительно сказалось на рейтинге Президента. Данные ведущих центров исследования общественного мнения (ВЦИОМ, ФОМ, Левада-центр) свидетельствуют о стабилизации рейтинга Президента РФ с мая 2012 г. С февраля 2012 г. электоральный рейтинг Путина, по данным ФОМа, колебался в пределах 43-47%; в мае 2012 г. ВЦИОМ сообщил о 68,8%; похожую динамику отношения к Путину фиксировал и "Левада-центр"².

¹ Реализация "майских указов" президента РФ//Новости всемирной сети.- <http://news-w.com/63161-2764/n/63160-40455> (28.09.2015)

² ВЦИОМ: Рейтинг одобрения Путина вышел на трехлетний максимум// Электронное периодическое издание «Ведомости». -

Таким образом, политическая программа Президента РФ, контроль её реализации «в ручном режиме» была поддержана гражданами, как и политика выстраивания «вертикали власти» периода первого президентского срока В.В. Путина. Ставка на концепт «сильного» президента, готового строго спросить с чиновников-бюрократов всех уровней государственной власти, обеспечила новый кредит доверия большинства граждан России.

Тем не менее, реализация президентских указов идёт весьма сложно. Уже в декабре 2013 г. в Минэкономразвития высказались о формальном исполнении майских указов. Обращает на себя внимание заявление, сделанное в апреле 2014 г. руководителем Счетной палаты Т.Голиковой о необходимости серьезных административных изменений с целью реализации майских указов президента¹. Нарушение графиков исполнения связывалось с ошибками в финансировании: ни у федеральных ведомств, ни у самих субъектов нет полного понимания, сколько средств требуется на исполнение президентских указов.

Положение усугубилось с введением рядом международных организаций и государств антироссийских санкций в связи с военным конфликтом на востоке Украины и воссоединением Крыма с Россией. В мае 2015 г. в Кремле состоялось подведение итогов трёхлетнего исполнения «майских указов». Несмотря на строгую риторику в отношении чиновничества в центре и на местах, стремящегося «минимизировать задачи» и «с себя ответственность снять», исполнение указов было продлено до 2020 г. Вместе с тем в связи с неблагоприятной экономической ситуацией берётся курс на «оптимизацию» расходов на реализацию указов. В частности, Минфин предложил оптимизировать расходы, связанные с некоторыми указами, — на строительство дорог, на развитие Сибири и Дальнего Востока, и притормозить темпы индексации зарплат в бюджетной сфере².

Таким образом, ожидать ощутимого повышения уровня жизни в ближайшее время россиянам не приходится. Нестандартная внешнеполитическая ситуация: вхождение в состав России Республики Крым и Севастополя, кровительство русскоязычному населению юго-востока Украины, антироссийские санкции, твёрдая и последовательная политика в сирийском вопросе - обеспечивает рост патриотических настроений, консолидации большинства вокруг

<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/03/13/vciom-rejting-odobreniya-putina-vyshel-na-trehletnij> (28.09.2015)

¹ Майские указы Путина: смена курса?//Центр научной политической мысли и идеологии (Центр Сулакшина) - <http://rusrand.ru/analytics/majskie-ukazy-putina-smena-kursa> (28.09.2015)

¹ Кризис отложил указы. Невыполнение майских указов не вызвало резкой критики

² Кризис отложил указы. Невыполнение майских указов не вызвало резкой критики

// «Газета.Ру», 07.05.2015 - <http://www.gazeta.ru/business/2015/05/07/6676737.shtml> (28.09.2015).

фигуры президента В. Путина, защищающего национальные интересы страны на международной арене. Об этом свидетельствует достигший уровня 89% рейтинг В.В. Путина (на июнь 2015 г.). Названное служит отчасти оправданием затягивающейся реализации «майских обещаний» президента. В то же время не стоит забывать о значительном влиянии политической конъюнктуры на общественное мнение. Культивирование чувства патриотизма, как показывает исторический опыт, без реального удовлетворения социального спроса на положительные перемены оказывается ограниченным по времени и, как правило, приводит к социально-политическому кризису. Социальные ожидания могут быть удовлетворены лишь в случае, если они будут носить комплексный характер, затронут самые основы существующего политико-правового режима. Представляется необходимым принятие чётких волевых решений, базирующихся не на консенсусе властвующих элит, но опирающихся на мнение большинства российских граждан.

Анализ процесса трансформации отечественной политической системы позволяет сделать ряд выводов.

Первый этап трансформации охватывает девяностые годы двадцатого столетия и ассоциируется в общественном сознании с президентством Б.Н. Ельцина. Это период крайней аморфности политической системы: формальная определённость основных её элементов, установленных Конституцией 1993 г., никак не могла быть спроецирована на реальную практику политико-правовых отношений. Подвергалась сомнению легитимность Основного закона, толкование его важнейших положений определялось политической ангажированностью, противостояние региональных и федеральной политических элит порождало полную неопределённость в вопросах институционального оформления политической системы, её основного элемента – государства.

Новый импульс развития политической системы был придан реформами В.В. Путина, политикой укрепления вертикали власти. За два срока президентства (2000 – 2008 г.) удалось преодолеть процессы дезинтеграции, унифицировать политико-правовое пространство страны. В результате комплекса мероприятий, направленных на укрепление и гармонизацию федеративных отношений, произошло фактическое оформление новой модели государственного устройства. Нивелирован статус различных типов субъектов Российской Федерации путем введения единообразного порядка организации их законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Сохраняющиеся различия носят лишь номинальный характер, что трактуется как дань исторически сложившейся традиции. Таким образом, были преодолены тенденции

асимметричного развития федеративных отношений, в России оформилась симметричная федерация.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется преимущественно Конституцией; Федеративный и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий фактически изъяты из разграничительного процесса. Таким образом, Россия оформилась как конституционная федерация.

Сложившаяся форма государства продемонстрировала способность являться залогом прочности и устойчивости государства, что само по себе жизненно необходимо для социально-экономического развития страны, роста жизненного уровня ее населения, сохранения великого духовного и многообразного культурного наследия ее народа.

На повестке дня стоит вопрос об углублении институционализации политической системы путём внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ. В частности, будучи документом политического компромисса, Конституция не закрепила четкой модели федеративных отношений, содержит ряд недостатков их регулирования, как в содержательном, так и в технико-юридическом плане. Более того, налицо несоответствие между складывающейся практикой федеративных отношений и конституционными принципами российского федерализма. Рассмотрим противоречия, представляющие собой источник перманентной конфликтности.

Противоречие между принципом равноправия субъектов Российской Федерации и асимметричным (разным) конституционно-правовым статусом субъектов федерации. Введение национального принципа формирования федерации обуславливает ее асимметричный характер: одни субъекты имеют статус национальных государств в составе Федерации, другие – статус административно-территориальных единиц.

Противоречивость закрепления в Конституции правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий. Именно разногласия такого рода препятствовали в свое время принятию федеральных законов, конкретизирующих положения Конституции РФ о федеративном устройстве. Многие республики в составе России определяли договор приоритетной формой правового регулирования по сравнению с Конституцией и федеральным законом (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Ингушетия и др.) Как известно, первые договоры о разграничении предметов ведения носили характер актов, по юридической силе поставленных выше Конституции России.

Высокий рейтинг Президента РФ В.В. Путина обеспечил конституционное большинство в Государственной Думе 2007 – 2011 гг. партии «Единая Рос-

сия», что открывало широкий простор для дальнейшего реформирования политической системы. Тем не менее, власть сняла проблему конституционной реформы, ограничившись частными правками Конституции, в частности увеличением сроков полномочий президента и парламента.

Момент, к сожалению, был упущен. Электоральные настроения 2011 г. характеризовались резким падением рейтинга как В.В. Путина, занимавшего пост Председателя Правительства РФ, так и «Единой России», а также широким протестным движением, охватившим значительную часть страны.

В настоящее время специфическая международная обстановка, обеспечивающая рост патриотических настроений и консолидацию общества вокруг фигуры президента, создаёт благоприятный фон для внутривнутриполитических преобразований. Прежде всего, речь идёт о преодолении институциональной неопределённости посредством комплексной конституционной реформы. Аморфность политической системы становится причиной её крайней неустойчивости. Обеспечение политической стабильности за счёт установления режима личной власти не может продолжаться сколь угодно долго, правящему режиму необходимо ответить на вопрос, что же он оставит после себя: эффективно работающую систему, не зависящую от произвола политических персон, либо деградировавшую до уровня средневекового феодализма систему сюзерено-вассальных отношений.

Обращает на себя внимание, что в 2013 г., в преддверии двадцатилетия Конституции РФ, был актуализирован вопрос о разработке проекта федерального конституционного закона о Конституционном Собрании. И хотя работа над законопроектом была признана несвоевременной, данная проблема обнаружила достаточно широкий спектр мнений о необходимости реформирования отечественной политической системы¹. Справедливо заслуживает внимания мнение по вопросу о необходимости принятия закона о Конституционном Собрании заведующего кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ, известного ученого-конституционалиста профессора Сурена Авакьяна: *«Рано или поздно очевидны две перспективы: либо все равно придется принять данный федеральный конституционный закон и устранить явно искусственную преграду на пути реформирования Конституции Российской Федерации; либо же народ России поймет: стоящие у власти умышленно уклоняются от принятия данного акта, и тогда он, народ, на основе статьи 3 Конституции вправе выразить свою высшую, суверенную волю, путем сбора 2 миллионов подписей инициировать вынесение на*

¹ «Госдума может отказаться от закона о конституционном собрании»//Сетевое издание «РИА Новости». <http://ria.ru/politics/20120517/651389416.html> (27.09.2015)

*референдум Конституции России, минуя сделанное нежизненным Конституционное Собрание, и принять всеобщим голосованием новый Основной Закон Российского государства».*¹

§4. Проблема обеспечения национальной безопасности и методология правового воздействия: метод общего правового регулирования как действенный инструмент реализации государством своих функций

Чем больше будут издавать законов и распоряжений, тем больше будет в стране воров и разбойников.

Лао-цзы

В публицистической и научной литературе последних лет все чаще и острее стали подниматься проблемы обеспечения национальной безопасности государств и мирового сообщества в целом. Подобное закономерно, поскольку национальная безопасность сегодня приобрела статус глобальной проблемы, актуальной не только для России, но и для всего мирового сообщества. Сама проблема национальной безопасности крайне многогранна: помимо внутренних и внешних угроз она носит многоаспектный и многоуровневый характер, весьма динамична и, в определенной мере, спонтанна, что настоятельно требует поиска новых концептуальных решений в разработке самой идеологии решения подобного рода задач. Не претендуя на комплексный подход с позиции сущностных характеристик освещения темы монографии, остановимся в параграфе, как нам кажется, на все более рельефно заявляющей о себе проблеме правового обеспечения стабильности и желаемого качественного позитивного развития социума как одного из весомых детерминантов национальной безопасности.

Вполне очевидно, что при определении мер, способствующих стабильному и устойчивому развитию человеческой цивилизации в целом и России, в частности, на нынешнем этапе их состояния, безусловно, нельзя игнорировать вопросы правового обеспечения национальной безопасности государств, как с позиции международного права, так и национального законодательства. Можно констатировать, что уже одно это соображение диктует необходимость анализа проблем национальной безопасности как на концептуально-теоретическом уровне, так и на профессионально-прикладном ее преломлении, предполагающем перевод теоретико-прикладных знаний в профессиональную правореали-

¹ «Кремль отказался от подготовки проекта ФКЗ о созыве Конституционного Собрания, предусмотренного Конституцией»// Право РУ. <http://pravo.ru/news/view/70829/> (27.09.2015).

зующую деятельность по обеспечению национальной безопасности России. В этих целях должны быть использованы как общенаучные, так и новейшие прикладные методы познания, ориентированные в целом на теоретико-прикладное обоснование механизма государственно-правового обеспечения национальной безопасности во всех звеньях и на всех уровнях государственного механизма Российской Федерации.

Синтез научного и юридикто-практического подхода к государственно-правовому обеспечению национальной безопасности переоценить трудно, поскольку современный этап развития российской государственности продолжает нести в себе кризисные процессы в экономике и социальной сферах. Отмечаются и такие негативные явления, как проявление центробежных тенденций на фоне национального сепаратизма. Что, в свою очередь, порождает вооруженные столкновения, террористические акты, способствует криминализации общественной жизни и процветанию коррупции в государственных структурах, посягающих на законность и правопорядок. Распространение наркомании и ВИЧ инфекции, усиление имущественного расслоения населения, сопровождаемого падением уровня жизни значительных слоев и ростом безработицы, иные формы социальной напряженности – реалии современной российской действительности.

Аксиомы и догмы отечественного правоведения, ранее всеми разделявшиеся, потеряли свое априорное значение. В связи с этим требуется *рационально-критический анализ государственно-правового наследия прошлого периода и складывающейся новой реальности*. Это относится, прежде всего, к категориям государственно-правового свойства, поскольку государство и право в силу своей специфики более консервативно и менее изменчиво, чем само общество, с одной стороны, а с другой – играют неопределимую роль в характере эволюции (развитии, стагнации, деградации) личности и конкретного национального сообщества в целом. Анализ некоторых сторон правовой реформы явился предметом рассмотрения данной коллективной монографии. Теоретико-прикладная значимость настоящей разработки также обусловлена рядом обстоятельств:

Во-первых, в соответствии с новой провозглашенной конституционно-правовой средой Российская Федерация движется в мировое пространство, что обуславливает потребность *приведения отечественного законодательства в соответствие с международными концепциями и идеями в области обеспечения национальной безопасности*.

Во-вторых, организация разработки и реализации конституционно-правовых основ системы национальной безопасности как одного из направлений государственной политики Российской Федерации необходима в любой период, но особенно - в кризисные моменты своего развития, когда противоре-

чия в различных социальных и экономических сферах обостряются, а государству и обществу в этих условиях следует принимать такие меры (в том числе превентивного характера), которые препятствовали бы перерастанию этих противоречий в антагонистические и не провоцировали бы возникновение на этой почве социально-политических эксцессов.

В-третьих, сложный, многоуровневый характер взаимосвязи социально-экономических и духовно-политических элементов инфраструктуры общества и государства, с одной стороны, и конституционно-правовых, с другой, в современную эпоху настоятельно требует не только соблюдения принципов сбалансированности, но и создания организационно-правовых основ системы социально-психологического и государственно-правового содействия позитивным и противодействия негативным тенденциям в обеспечении национальной безопасности.

В-четвертых, основные ценности и положения концепции национальной безопасности Российской Федерации должны стать принципиальной основой для выстраивания всей линии поведения государственных органов и, не в последнюю очередь, правоохранительных структур.

Сегодня мировое сообщество вступило в новую эпоху. Накопив за свою историю огромнейшую систему разносторонних и полезных знаний, оно, к сожалению, не смогло использовать этот фундаментальный багаж для создания надежного иммунитета против такой угрозы мировой цивилизации, как терроризм - явления, превратившегося в глобальную проблему для всего человечества.

Особую актуальность эта проблема приобретает в условиях происходящей глобализации мирового сообщества, стирающей границы между государствами для финансовых и информационных потоков, для миграции населения, способствующей все большему проявлению транснационального характера деятельности террористов.

Очевидно, что национальная безопасность страны находится в непосредственной зависимости от проводимой государством внутренней и внешней политики. Современное государство, исходя из действующих международно-правовых стандартов, обусловленных, прежде всего, переживаемым историческим этапом нашей цивилизации, призвано реализовать свои функции в рамках правового поля. В качестве детерминирующей правовой формы реализации государством функций следует констатировать правотворчество. Качество действующего международного и национального законодательства создает ту необходимую платформу, на которой уже функционирует весь государственный аппарат той или иной страны, с одной стороны, и реализует свои потенции гражданское общество – с другой.

Формализация на теоретическом уровне подобного вопроса происходит постепенно на продолжении ряда последних десятилетий, как результат профессиональных поисков в совокупности с правовыми ощущениями и переживаниями микро- и макроправового пространства личностного и социального бытия. Актуализация же предмета исследования является продуктом реального состояния и, прежде всего, наблюдаемой динамики взаимодействия социальных процессов и их юридико-правовой формы объективизации. Оно все больше приобретает характер глобализации в прямом и переносном смысловых значениях. *Нерешенность как на концептуальном, так и на юридико-практическом уровне подобных аномалий приближает нас к необратимости расширения локального, национального и международного нормативно-правового массива и сопряженных с их функционированием иных правовых средств и состояний, что сопряжено с угрозой «вырождения» права как явления.* Если в ближайшее время не произойдет качественная подвижка в осмыслении методологических позиций по вопросам правового воздействия и правового регулирования, то даже трудно представить, с какими негативными процессами мы столкнемся на всех уровнях социального бытия. Выражаясь профессиональным языком юриспруденции, можно сказать, что речь идет о попытке комплексного переосмысления разнообразных, но находящихся в неразрывных гносеологических, онтологических, структурно-системных, функциональных, аксиологических и ряда иных взаимосвязях целостной проблематики правового регулирования.

Сам метод правового регулирования, его структура и компоненты, идеология (к примеру, речь может идти об отличительных сущностно-ценностных параметрах последней применительно к частному либо публичному праву: либо, скажем, правовому государству, обслуживающему потребности гражданского общества, либо используемого в рамках авторитарного режима, реализующего некие провозглашаемые им «общенациональные социальные цели»), пределы, уровни, эффективность, целесообразность, социальная конкретно-историческая востребованность и ценность, порождаемые позитивные и, напротив, негативные следствия - все это в своей совокупности составляет предмет методологического рассмотрения в рамках юридико-теоретического анализа развития конкретно-исторического социума в его государственно-правовом оформлении.

Если на собственно философском уровне подобного рода проблемы укладываются в рамки законов диалектики, как, например, единство и борьба противоположностей, переход количества в качество, отрицание отрицания, развитие по спирали, то это отнюдь не свидетельствует о бесполезности и бесплодности изысканий проявлений их на социальном уровне применительно к кон-

кретно историческому преломлению бытия социума и его отдельных национальных государственно-правовых сегментов, в том числе – на локальном уровне, наиболее приближенном к текущей юридической практике и правотворческого, и правореализационного характера.

Характерной чертой всего цивилизованного мира является, как уж отмечалось ранее, является *резкий рост объема, как национального законодательства, так и массива международного права*. Подобная тенденция демонстрирует геометрическую прогрессию; затрагивает поистине все сферы и уровни постоянно расширяющейся как на «дрожжах» социальной жизни.

Можно констатировать, что человечество уже столкнулось с процессом подобному неуправляемой термоядерной реакции. Известный отечественный юрист-теоретик и практик А.И. Ковлер¹ задается вопросом: *«Можно ли назвать все более увеличивающуюся в объеме и все более хаотическую массу законов, указов, постановлений, правил, распоряжений Правом или же мы имеем дело с некоторой фикцией, имитацией права, все более отчуждающей от себя «маленького человека»?... можно ли, положив руку на сердце, сказать, что права как меры свободы и справедливости становятся больше?»*²

Следует заметить, что все чаще и откровеннее в юриспруденции встает вопрос о соотношении «Закона» и «Права», об опасности отождествления данных понятий и описываемых ими явлений. Например, для видного отечественного теоретика В.С. Нарсесянца *«право – это, прежде всего, определенная и объективно обусловленная форма свободы в реальных отношениях»*³. Закон же придает праву всеобщность формы. Однако не секрет, что гипертрофированность формы, ее громоздкость и противоречивость ведет к нарастанию отчуждения права, а следовательно, «свободы» от конкретного человека. Правовое бытие человека приобретает в современном мире все усиливающуюся, мягко выражаясь, дистанцию по отношению к его реальному бытию. Процессы, протекающие в правовой жизни, подобны состоянию современной финансовой системы, когда происходит ее накачка ничем не подкрепленными финансово-денежными потоками. Юридический мир аналогично, можно сказать, «пресыщается» правовыми статусами и состояниями, существующими все больше исключительно как формально-юридическое состояние, ничем не подкрепленное и выраженное в предметно-материальных формах социального повседневного и по-

¹ Анато́лий Ива́нович Ко́влер — советский и российский юрист, судья Европейского суда по правам человека с 1998 по 2012 год. В 2013 году, после ухода из ЕСПЧ, стал советником в Конституционном суде.

² Ковлер А.И. Антропология права: учебник для вузов. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. С.2.

² Например, см.: Нарсесянц В.С. Право и закон. – М., 1983.

³ Например, см.: Нарсесянц В.С. Право и закон. – М., 1983.

всеместного поведения. Юридический пласт правоотношений, как специфическая социально-юридическая реальность и форма юридического бытия правоотношения, к сожалению, все меньше находит свое выражение в ожидаемом претворении последнего в фактическое бытие самих субъектов правоотношений.

С одной стороны, тому способствуют объективные причины, как то, например, резкое за последнее столетие поистине «революционное» нарастание многообразия социального бытия как на бытовом уровне, так и в общественно-государственном и в международно-правовом пространстве. С другой – субъективные, определяемые качественным изменением индивидуального, социально-группового и массового сознания, в том числе и их юридической составляющей.

В связи с этим необходимо заметить, что в рамках резкого разрастания информационного поля, в том числе и его правовых срезов, актуализируется задача четкого разграничения таких понятий и, соответственно, описываемых ими явлений, как правовое воздействие и правовое регулирование. *«Определяя правовое регулирование через понятие правового воздействия, нужно учитывать, что последнее – широкое понятие, которое характеризует все направления и формы влияния права на общественную жизнь, в том числе и функционирование права в качестве идеологического, воспитательного фактора»*, - отмечал С.С. Алексеев¹.

Само общее идеологическое воздействие права осуществляется в нескольких основных плоскостях: прежде всего речь следует вести о **модульно-информационной, ценностно-ориентирующей** и **мировоззренческой** составляющих.

Модульно-информационное воздействие права основано на том, что право по сути своей являет одну из разновидностей социальной нормативной информации. При помощи нормативно-правовых предписаний и ряда родственных правовых феноменов, образующих содержание норм права и их элементов, до участников правоотношений, как и всех общественных отношений, корреспондируется правотворческая воля (государства) о юридических рамках (дозволенном, запрещаемом, предписываемом, рекомендуемом и т.п.) поведении и о правовых последствиях: их соблюдения, определенного рода отклонениях и др. Четкость, лаконичность, доступность как самих юридических конструкций, так и языка, посредством которого они наполняются конкретным содержанием, должны способствовать повышению эффективности подобного воздействия.

В связи с этим необходимо задуматься, должна ли неким образом претерпевать, трансформироваться идеология правового регулирования уже на уровне

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. I – М.: Юрид. лит., 1981. - С.290.

своего модульно-информационного проявления. Человечество сталкивается, казалось бы, с неразрешимым парадоксом: с одной стороны, правовое бытие базируется на постулате: не знание закона не освобождает от ответственности, с другой, ни один человек не способен знать даже некой определенной доли действующего законодательства. На наш взгляд, именно в модернизации самой идеологии правового регулирования стоит искать ответ на подобного рода проблемы.

Но, прежде всего, стоит заметить, что правовое регулирование выступает лишь как средство желаемого и предполагаемого воздействия на значимую область общественных отношений. Сами общественные отношения, составляя предмет правового регулирования, во многом предопределяют не только границы подобного воздействия, но и иные не менее значимые содержательные его стороны, выступая в качестве объективного детерминирующего фактора по отношению к правовому регулированию.

В связи с этим следует обратить внимание, что общественные отношения не могут сводиться только к непосредственному двух- или многостороннему общению, к прямым и ярко выраженным совместным связям, в которых участвуют два или более социальных индивида, влияющих друг на друга непосредственно, соотносительно и вполне определенным образом. Они (общественные отношения как предмет правового регулирования) могут выражать также разъединение, отграничение, взаимную зависимость, обусловленность, общность, при которых не обязательны двух- или многосторонние коррелятивные изменения, характерные для определенных форм бытия общественных отношений. Хотя при этих формах их бытия, в конечном счете, тоже можно найти "контрагента", однако в правовом плане он нейтрален, в рамках данного отношения какой-либо активности не проявляет.

Разумеется, речь при этом должна идти об отношениях, которые характеризуют внешнее проявление жизнедеятельности соответствующего лица. Сугубо психологическое отношение человека к окружающему миру, касающееся только его переживаний, внутренних установок или других пластов сознания и психологии, вряд ли правомерно характеризовать как общественное отношение. Подобное психологическое переживание, взятое само по себе, вне надлежащим образом установленной модели (масштаба, образца) возможного, должного или возможно-должного поведения, а равно вне фактического поведения индивида, составляет лишь фон, в зависимости от которого образуются и фиксируются личностные установки. Хотя подобного рода фиксирование установок составляет элементы системы отношений личности, но все же главное здесь - лишь потенциальная готовность к проявлению активности. Следует признать, что отношение индивида к нормативным требованиям являет по своей сути ос-

новное содержание социальной ориентации человека, аккумулирует специфическое состояние личности, в котором выражаются ее субъективное отношение к общественным обязанностям, ее внутренняя ценностная установка, ориентация и готовность реализовать должное.

Таким образом, понятие "общественное отношение" призвано выражать исторически обусловленную социальную деятельность людей, их общностей и образований. Вбирая все многообразие этой деятельности, оно не исчерпывается, однако, двух и более сторонними связями. Общественные отношения по своей природе могут носить как коллективный, так и индивидуальный характер. Они существуют не только в результате непосредственного общения, но протекают в форме индивидуальной деятельности, которая не предполагает непосредственного общения, но при этом не лишена общественной значимости. Формами бытия общественных отношений могут являться общение, односторонние контакты, зависимости и отграничения (обособления), что не может не обуславливать специфику их правового регулирования.

Особо хотелось бы констатировать, что правовое регулирование по своей природе носит объективно-субъективную сущность. Прежде всего, именно свойства предмета правового регулирования – актуальных неперсонифицированных общественных отношений – выступают в качестве объективного детерминанта, обуславливающего сущностные и содержательные моменты правового регулирования, его пределы, целесообразность и эффективность.

Так, для регулирования общественных отношений, выражающихся в двустороннем общении, применяются *предоставительно-обязывающие нормы*, в которых четко обозначается модель связи субъектов по взаимным правам и обязанностям.

Упорядочивание отношения в форме своего бытия в виде односторонних контактов, при которых не наблюдается обратная активность контрагента, используются обязывающие или управомочивающие нормы, содержащие указание на образец поведения активного субъекта.

При организации общественных отношений, существующих в форме обособлений (отграничений), наиболее применимы *запрещающие* или *компетенционные* (уполномочивающие) *нормы*.

Регулятивное воздействие на общественные отношения в форме зависимости осуществляется посредством *закрепительных норм*, предусматривающих задачи, принципы деятельности и т.д.

Предметом правового регулирования могут быть отношения не только между людьми, их общностями и образованиями, но и между человеком и природой, окружающей средой или техникой. В последнем случае эти отношения выражаются чаще всего в форме односторонних контактов, отграничений и за-

висимостей. Поведение людей в подобных случаях имеет не менее важное значение, регулируется общеобязательными правилами, установленными и обеспеченными государством и, следовательно, так же несет правовой характер.

Для выработки методологии правового регулирования не менее значимым является и дальнейшая конкретизация предмета правового регулирования в призме деления их на отдельные виды.

Любые общественные отношения (как материальные, так и идеологические) существуют в единстве двух форм: в объективной форме материально-практической и соответствующей ей субъективной форме идеальной деятельности, сознания. В обществе не существует таких видов деятельности (следовательно, и отношений), которые не воплощали бы единства двух сторон - материальной и идеальной, в одной и той же деятельности происходит специфическое сочетание материальных и идеологических отношений. Поэтому при рассмотрении предмета правового регулирования следует исходить не из гносеологического деления общественных отношений, а из классификации их в онтологическом срезе.

В этом плане в общей массе общественных отношений, на которые оказывается регулятивное воздействие, по существу есть две крупные подсистемы. Первую из них составляют отношения, необходимые для производства и воспроизводства, по выражению Ф. Энгельса, "непосредственно жизни"¹. Они неразрывно связаны с производством, распределением и потреблением материальных и иных социальных благ и продолжением самого человеческого рода, без них не может существовать и развиваться ни одно, в том числе бесклассовое, общество. Это общественные отношения первого порядка, поскольку они первичны, а все остальные отношения призваны каким-то образом их "обслуживать".

В онтологической плоскости (плане) общественные отношения могут подразделяться на группы по другим признакам. Для рассматриваемой проблемы наиболее важно деление их по основным сферам жизни общества. В таком случае различать надо производственные, социальные, политические и духовные отношения. В каждом из них есть и свои специфические закономерности объективного порядка, и волевой момент, связанный с сознанием их субъектов. С одной стороны, даже сферу духовной жизни нельзя свести к сознанию, с другой - сознание присутствует и в сфере материального производства, хотя здесь оно занимает не главное место.

¹ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Изд. 2. Т.21. С.25.

Соотношение объективно закономерного и субъективно волевого в разных видах общественных отношений неодинаково. Фундаментальность и удельный вес влияния объективно закономерного неуклонно нарастают по мере перехода от сферы духовной к политической, от политической к социальной, от социальной к производственной, а сознательно-волевой момент, напротив, в той же последовательности падает, но значение последнего возрастает в обратном направлении при переходе последовательно от производственных к духовным отношениям.

Это, по существу, означает, что в той или иной мере любой вид общественных отношений, взятых в плоскости основных сфер жизнедеятельности людей, их общностей и образований, может быть предметом правового регулирования, постольку поскольку в нем есть волевой, сознательный момент.

Вопрос состоит главным образом в том, каковы пределы такого регулирования для тех или иных видов отношений в обществе. Соблюдение пределов общего правового регулирования, под которыми разумеются границы юридического вмешательства в актуальные общественные отношения, обусловленные определенными факторам объективного и субъективного характера, также являются проблематику методологии данного вида юридической деятельности, способствуя либо снижению ее эффективности, либо, напротив, оптимизации. Осмысление пределов общего правового регулирования предполагает анализ, по крайней мере, двоякого рода взаимосвязанных обстоятельств: во-первых, тех факторов, от которых зависят границы данной деятельности; во-вторых, меры возможности права изменять, совершенствовать или даже формировать те или иные общественные отношения.

Факторы, которыми обуславливаются пределы общего правового регулирования, многочисленны и разнообразны. Одни из них заложены в предмете данной деятельности (т.е. в упорядочиваемых отношениях), другие связаны со свойствами самого права, третьи отражают некоторые его закономерности, четвертые касаются воли и усмотрения регулирующей подсистемы (правотворца).

В роли фактора, влияющего на эти пределы, выступает, прежде всего, соотношение, с одной стороны, объективного, закономерного, с другой - субъективного, волевого в тех общественных отношениях, на которые оказывается властное воздействие. Поскольку в разных сферах жизнедеятельности людей это соотношение различно, а право может направлять лишь волевое поведение, постольку неодинаковы и пределы общего правового регулирования тех или иных видов общественных отношений. Наименьшие возможности у правового регулирования в сфере способа производства; но они возрастают уже в социальной сфере. Однако и здесь их роль обратно пропорциональна удельному весу тех объективных закономерностей, которыми определяется развитие эконо-

мической жизни, что, к примеру, прослеживается на миграционных процессах, соотношению сельского и городского населения либо его плотности ит.д. Возможности правового регулирования резко возрастают в политической и духовной сферах.

Таким образом, общественные отношения можно сравнить с губкой. В зависимости от капиллярности материала, из которого сделана губка, способность последней впитывать и удерживать влагу резко меняется: чем ниже капиллярность материала, тем меньше влаги губка способна вобрать и напротив. Если под «капиллярностью» общественных отношений иметь в виду их природу (экономические общественные отношения – коэффициент капиллярности минимальный, т.к. преобладает доля объективного, социальные, политические отношения – промежуточное состояние; духовные общественные отношения – коэффициент максимальный, так как налицо приоритет субъективного начала), а под влагой – правовое регулятивное воздействие, то и получается, что в экономической сфере пределы юридического воздействия минимальны, в духовных – максимальны. Как свидетельствует исторический опыт, крах тоталитарных национальных государственно-правовых систем происходит, прежде всего, не из-за «сбоев» правового регулирования в сфере идеологии, а из-за несостоятельности правовой политики в экономике. К примеру, закрепленный в главе 2 «Экономическая система» Конституции СССР 1977г.¹ социалистический способ производства исторически объективно оказался несостоятельным. Россия вынуждена была вернуться к иной экономической системе, в которой государство являет собой лишь одного из субъектов экономической деятельности. Конституция РФ 1993г. закрепила лишь правовые формулировки сути экономической политики государства: плюрализм форм собственности, юридическое равенство всех форм собственности, антимонопольное законодательство и т.п. Экономическая же система современной России являет собой продукт пересечения множества как внутренних, так и внешних факторов и объективного, и субъективного характера. И напротив, в мире существует множество устойчивых национальных государственно-правовых систем, в которых имеет место слияние светской и духовной власти (теократические страны). Следует при этом иметь в виду, что потенциальная возможность «широкомасштабного» правового вмешательства в те или иные общественные отношения – объективная возможность – не тождественна целесообразности подобной «интервенции» – субъективный фактор. Не следует также подменять качественный критерий (границы правового регулирования) количественным показателем (число, к

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.

примеру, нормативных правовых актов, регулирующих ту или иную сферу общественных отношений).

Тем не менее, еще раз подчеркнем принципиальную неприемлемость взгляда, будто роль права в экономических отношениях незначительна. Наоборот, во всем цивилизованном мире на протяжении веков право все больше используется для организации в первую очередь экономических отношений, но, естественно, в той мере, в какой им присущ волевой, субъективный момент.

В самом же предмете правового регулирования присутствует и другой детерминант его пределов, суть которого состоит в том, что даже при наличии волевого момента то или иное общественное отношение может подвергаться регулирующему влиянию права только при наличии в нем объективной возможности выбора вариантов поведения. Когда нет такой возможности, нельзя "программировать" поведение участников общественного отношения, и нормативное упорядочение последнего становится бессмысленным. Сфера регулирующего воздействия права очерчивается нормативно-формализованными вариантами поведения личности в каждой данной типовой ситуации; чем шире диапазон этих вариантов, тем содержательнее правовая свобода личности, тем больше представляются границы сферы праворегулирующего воздействия.

Одновариантные жизненные отношения встречаются нередко. Скажем, для преодоления усталости надо отдохнуть, для утоления голода - поесть, для осведомленности - иметь информацию, для создания семьи - вступать в брак и т.п. Нельзя путем правового регулирования добиваться каких-то иных вариантов поведения в подобных жизненных отношениях. Однако по мере развития социального прогресса зачастую одновариативность поведения замещается своей противоположностью (как, скажем, искусственная смена пола, иных антропологических свойств индивида и т.п.).

Пределы общего правового регулирования находятся в прямой зависимости и от заинтересованности регулирующей подсистемы, и от целесообразности юридического воздействия на те или иные отношения. Они связаны не только с объективными тенденциями самого предмета регулирования, но и потребностями определенных слоев населения или общества в целом. Учитывая эти обстоятельства, регулирующей подсистеме в каждом случае надлежит определять, является ли необходимым и целесообразным правовое регулирование интересующих ее жизненных отношений. Государство далеко не всегда считает необходимым использовать весь потенциал предельности правового воздействия, оставляя вне опосредствования правовой формой отношения, объективно поддающиеся такому воздействию.

Исторический опыт предостерегает от нежелательных крайностей - как от "зарегулированности", избыточности всевозможных нормативов, так от недос-

татка властных предписаний. Для каждого этапа развития общества объективно существует некий регуляционный оптимум норм права, и он не может не учитываться при установлении пределов общего правового регулирования. Применительно к учебному процессу можно привести пример целесообразности и рациональности подобного упорядочивания, скажем, самостоятельной подготовки обучающихся или отработки ими пропущенных занятий. Практика подобного «вмешательства» позволяет выявлять как положительные, так и, напротив, отрицательные порядки, что безусловно, предполагает дальнейшую проработку действующих соответствующих локальных нормативных правовых актов.

В современной России подобный оптимум ждет своей очереди. Хорошо известны, с одной стороны, стремление поголовно охватить правовым регулированием как можно более широкий круг отношений, с другой - фактическая неупорядоченность многих жизненных отношений, нуждающихся в правовом воздействии. Первая крайность наблюдалась не только в годы советской власти с тоталитарным режимом, она присуща и для некоторых современных государственных структур (например, Министерство по налогам и сборам, Федеральная комиссия по ценным бумагам, Министерство образования, иное подобное ведомственное нормотворчество), «наплодивших» огромные объемы всевозможных инструкций. Вторая крайность ощущается ныне в экономической сфере, где под лозунгом "не допустить государственного вмешательства в экономику" многие тормозят правовое регулирование экономических отношений, невольно нанося им урон.

Не менее значимое место в определении методологии правового регулирования занимает проблематика выявления и учета внутренних закономерностей самого права, потенциальные возможности его собственных содержательных свойств. Нормативность права и иные его свойства, так или иначе, сказываются на предельности программируемого поведения, на определении границ вариативности этого поведения и ответственности за избранный субъектом права вариант, на стимулировании желательного волеизъявления в заданном направлении и т.д. Все это, в свою очередь, служит своеобразным индикатором возможностей регулятивного воздействия на общественные отношения. Попытки использовать правовые нормы без учета их возможностей, предпринимаемые за последнее время особенно в налоговой, образовательной, жилищно-коммунальной, административно-правовой сферах, не дают и не могут дать стабильные позитивные результаты. Право всегда формализовано. Оно не в состоянии предусмотреть все бесконечное множество свойств конкретного правового казуса. Право условно можно уподобить черно-белой картинке (оттиску) реального неисчерпаемого в своей цветовой гамме наблюдаемого общественно-го отношения. В этом уже объективно заложена «пробельность» права; к тому

же право «консервативно», а общественная жизнь динамична, включая и массовую ментальность (одна из граней определения объема толкования права). Право предполагает и диктует в целом юридическую (формальную) «тождественность» фактически нетождественных друг другу реальных казусов. В конкретном явлении в расчет принимаются, прежде всего, свойства общего характера, отчасти особенные его характеристики и, как исключение, единичные параметры. В этом смысле *«всякое право есть применение одинакового масштаба к различным людям, которые на деле не одинаковы, не равны друг другу; и потому «равное право» есть нарушение равенства и несправедливость»*.¹ Индивидуальное правовое регулирование лишь отчасти способно «сглаживать» (преодолевать) подобные ограничения общего (нормативного) правового регулирования.

Установление точных масштабов программируемого поведения, определение границ вариативности этого поведения и ответственности за избранный субъектом права вариант, стимулирование волеизъявления в заданном направлении служат своеобразными индикаторами возможностей регулятивного юридического воздействия на общественные отношения. Тщательное изучение этого фактора и подготовка соображений по оптимизации его учета в правотворческой деятельности - одна из первоочередных задач теории любой правовой науки.

На пределах правового регулирования сказывается и такой немаловажный фактор, как распределение предметов ведения между участниками регулирующей подсистемы. В любом государстве - это соотношение предметов ведения между центром и местными властями, а там, где функционирует муниципальное самоуправление, - и предмета его ведения. В федеративном государстве, где разграничены предметы ведения федерации и ее субъектов (ст.ст.71-73 Конституции РФ), пределы правового регулирования привязаны и к этому разграничению. Здесь никто не может выйти за пределы своего ведения. Субъекты федерации не должны вторгаться в регулирование отношений, отнесенных к исключительному ведению центра, а равно принимать свои нормативные правовые акты по предметам совместного ведения, пока нет соответствующего федерального закона. А федеральный центр не вправе вторгаться в регулирование отношений, которые находятся в ведении субъектов федерации.

Наконец, на пределы правового регулирования неизбежно влияет еще один важный фактор - возможности "разумной человеческой деятельности", психические способности человека к сознательному восприятию правовых предписаний и их осуществлению. Этот фактор указывает на личностный ас-

¹ Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т.33. С.93.

пект проблемы, предполагая должный учет не только воли, но и остальных личностных свойств человека как участника упорядочиваемых при помощи права общественных отношений. Избыточность, скажем, дорожных знаков на улицах некоторых населенных пунктов или на трассах не улучшает, а нередко, напротив, ухудшает организацию движения, негативно сказывается на поведении его участников.

Все перечисленные выше факторы тесно взаимосвязаны между собой, только в своей совокупности они позволяют уяснить по-настоящему пределы общего правового регулирования как часть его методологии. Причем надо учесть, что одни общественные отношения существуют независимо от позиции регулирующей подсистемы, только их русла могут меняться под регулятивным воздействием права, а другие - могут формироваться благодаря правовому регулированию (например, проверка научной и ей подобной продукции на предмет плагиата).

Отношения материального производства и воспроизводства человеческой жизни на земле, которые выше были отнесены к первичным, не могут порождаться правом. Последнее оказывает на них определенное воздействие, с тем чтобы лучше организовать, совершенствовать и развивать их в заданном направлении. Здесь совершенно прав Д.А. Керимов, подчеркивая, что, каким бы высоким авторитетом, мощной идеологической силой право ни обладало, какими бы строгими не были принципы его общеобязательности, оно не может создавать новые общественные отношения¹.

Но положение серьезно меняется, если взять общественные отношения второго - управленческого порядка. В данной подсистеме, наряду с отношениями, существование которых не зависит от законодателя, можно найти и такие, которые не могут возникнуть без его воли. Многие охранительные отношения между государством и лицом, виновным в совершении правонарушения, не появлялись бы, если бы они не предусматривались в нормах права, запрещающих то или иное поведение под угрозой юридической ответственности. Значительная часть процессуальных отношений функционирует именно потому, что они предписаны законом для упорядочения самой управленческой или судебной деятельности. Конечно, формирование таких отношений не происходит по произвольному усмотрению регулирующей подсистемы, оно тоже обусловлено объективными потребностями. Но нельзя смешивать обеспечительные или процессуально процедурные отношения с теми факторами, которые свидетельствуют об их необходимости. Законодатель не создает этих объектив-

¹ Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С.181.

ных факторов, он учитывает их при формировании указанных отношений при помощи норм права.

Еще раз подчеркнем, что пределы общего правового регулирования не могут быть даны раз и навсегда. Они в достаточной степени динамичны, поскольку сами грани между возможным и невозможным, требуемым и нетребуемым обусловлены конкретно-исторической ситуацией и подвижны. В обществе всегда происходит весьма сложный процесс корректирования этих пределов, осуществляемый в соответствии с достигнутым уровнем знаний, конкретными задачами на том или ином историческом этапе. Одни общественные отношения, служившие предметом правового регулирования в определенные периоды развития, оказываются за пределами такой регуляции. Другие, наоборот, вовлекаются в эти пределы, начинают подвергаться все более интенсивному регулятивному воздействию.

В принципе это закономерный процесс, связанный с совершенствованием как самого правового регулирования, так и его предмета и пределов. Определенное влияние на этот процесс оказывает также наука, оснащая его более действенным инструментарием в виде приращенных и обновленных знаний и, тем самым, способствуя более оптимальному и рациональному использованию всех известных земной цивилизации средств освоения государственно-правовой действительности.

Дальнейшая проработка методологии правового регулирования предполагает и более углубленный анализ самого метода общего правового регулирования. Последний, будучи сложным системным образованием, складывается из ряда разноплановых, но тесно взаимосвязанных компонентов, таких как система специфических средств, способов, приемов и форм выражения властной воли в различных структурных элементах правовых норм, используемых при регулятивном воздействии на организуемые отношения в зависимости от их сферы, рода, вида и иных особенностей. Эта система функционирует и при определении тех жизненных ситуаций, благодаря которым та или иная правовая норма начинает реализоваться, и при установлении обязательных масштабов поведения участников организуемых общественных отношений, и при обозначении мер юридического обеспечения программируемых моделей поведения, и при описании субъектного состава упорядочиваемого отношения, и при фиксации цели создаваемой нормы права. Она отражается также на всех тех юридических категориях, которые выводятся непосредственно из самих правовых норм, служат своеобразными их производными (субъективных прав, юридических свобод, юридических обязанностей, полномочий и т.д.).

Та или иная комбинация данных компонентов может существенно изменять саму методологию правового регулирования, что становится принци-

альным в условиях неконтролируемого по сути роста многоуровневого и многопланового нормативно-правового массива.

В зависимости от того, что выступает в роли *средств* в указанной системе (дозволения, позитивное обязывание, уполномочивание, запрет, ограничение, закрепление определенных отношений (скажем, статуса, цели и принципов деятельности), рекомендация, поощрение, предоставление льгот и государственное принуждение), доминирует в тех или иных отраслях и институтах права, наблюдается и радикальное изменение «самочувствия» участников организуемых общественных отношений. Например, практика управленческих и контрольно-надзорных отношений наглядно демонстрирует тенденцию «трансформации» правоприменителем дозволений и рекомендаций в позитивное обязывание, что порождает отчуждение управления от организуемых им материальных процессов.

Средства метода общего правового регулирования используются регулирующей подсистемой при формировании и гипотез, и диспозиций, и санкций, и других возможных структурных частей создаваемых правовых норм. Адекватность их выбора формируемым компонентам правовой нормы в призме детерминированности последней характером организуемых ею общественных отношений являет тем самым отдельную тему проблематики методологии общего правового регулирования.

Хотя вышеназванные средства частично перекрывают друг друга, тем не менее каждое из них сохраняет необходимое качественное своеобразие.

Уполномочивание, например, синтезирует дозволение и позитивное обязывание, но в результате этого синтеза появляется нечто новое - превращение модели поведения участника регулируемого отношения в возможно-должное.

Запрет связан с обязыванием, однако через *вытеснение* указываемого в норме права жизненного отношения.

Рекомендация перекликается с дозволением и позитивным обязыванием, но при помощи ее соответствующим субъектам обеспечиваются возможности, более широкие по сравнению с чистым предписанием и более целенаправленные по сравнению с чистым дозволением.

Ограничение близко к запрету, однако оно рассчитано не на полное вытеснение того или иного общественного отношения, а на удержание его в жестко ограничиваемых рамках.

Льготы идут в одном ряду с поощрением, но предоставляются по иным основаниям.

Закрепляются отношения, в рамках которых нет необходимости дозволять, обязывать, уполномочивать, запрещать, ограничивать, поощрять и т.д. Это постоянные отношения, сложившиеся естественно-историческим образом

или определяющие юридическое положение субъекта права. В ныне действующем российском законодательстве закреплены естественные права и свободы людей (ст.ст.17-29 Конституции РФ), статус и организационно-правовые формы юридических лиц (ст.ст.48-50,66,113 ГК РФ) и др.

Способы же, как слагаемые метода общего правового регулирования, несут другую нагрузку. Использование их представляет возможность правотворцу полнее и четче установить в диспозициях норм права особенности связей участников упорядочиваемых отношений. Они в нормативном порядке фиксируют юридически значимые моменты положения таких участников, придавая им автономный, приказной или субординационный характер. Соответственно, следует прибегать к *автономному, приказному* (именуемому подчас авторитарным либо императивным) и *субординационному способам правового регулирования*.

Выбор законодателем того или иного способа зависит от того, каково взаиморасположение участников регулируемого отношения в общей системе юридически значимых отношений. Для каждой группы отраслей права доминирующим является свой способ метода общего правового регулирования; в то же время все чаще наблюдается их определенная «диффузия» либо исключение из правил (так, в административном праве в качестве «новеллы» можно, пожалуй, привести институт контракта). При регулировании горизонтальных отношений, характерных для отраслей частного права, где стороны считаются юридически равными, используется главным образом автономный способ регулирования, сориентированный на создание диспозитивных норм права. Такое наиболее характерно для гражданско-правовых отношений, в которых предусмотренные законом модели поведения "срабатывают" в случаях, если стороны не договорились об ином (например, ст.ст.322,363,377,394,396 ГК РФ). Но автономный способ применяется и в других отраслях права, причем чаще всего в сочетании с другими способами регулирования. Если, к примеру, обратиться к сфере уголовного судопроизводства, то законодателем при установлении общих правил поведения обвиняемого и его защитника применяется главным образом автономный способ их формирования и реализации; при определении полномочий следователя, органов дознания и суда - преимущественно приказной способ; при регламентации взаимоотношений следователя и дознавателя, органов предварительного расследования и прокуратуры - субординационный способ общего правового регулирования.

Приемы в системе компонентов метода правового регулирования, понимаемые как специфические усилия регулирующей подсистемы для выражения в правовых нормах велений относительно: тех жизненных ситуаций, которые необходимы для начала реализации этих норм; субъективных прав, свобод, полномочий, обязанностей, принципов деятельности и задач; мер юридическо-

го обеспечения предусматриваемых моделей поведения; цели и субъектного состава нормы права, также в своей плоскости формируют идеологию правового регулирования.

Названные выше регулировочные приемы могут касаться не только диспозиции и санкции правовых норм, но и других возможных их структурных элементов (гипотезы, указания на цель и на субъектный состав).

Для каждой отрасли права наиболее характерен определенный "набор" средств, способов, приемов и форм, специфическое их сочетание, детерминированное особенностями упорядочиваемых отношений в данной сфере жизни, но именно методология правового регулирования выражает подобного рода спецификацию. Так, например, в советский период отрицалась ценность методологии частного права: гражданское, семейное, трудовое право воспринимались с позиции публичности, что не могло не отразиться на содержании правовых институтов этих отраслей права. К сожалению, в сфере организации учебного процесса все больше начинает доминировать подобного рода «идеология». Говоря об отраслевых методах общего правового регулирования, а тем более о методах, типичных для той или иной отрасли права, следует определяться в методологической их спецификации.

В заключение, хотелось бы подчеркнуть, что сама методология правового регулирования тех или иных отраслей права, их правовых институтов имеет самое непосредственное отношение к формированию мотивационных установок как непосредственных, так и потенциальных участников правоотношений.

*Человек (...) свободнорожденный будет
вести себя так, словно он сам себе закон.
Аристотель*

ГЛАВА II.

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Угроза человеку идет даже не от возможного губительного действия машин и технических препаратов. Подлинная угроза уже подступила к человеку в самом его существе.

Мартин Хайдеггер

§1. Концепция отечественной истории как фактор национальной безопасности и инструмент политического влияния (на примере гражданской войны на Украине)

Вопрос национальной безопасности полностью отсутствует в процессе принятия решений в сфере образования. Хотя, безусловно, особенно в сегодняшней атмосфере, при сегодняшних политических обстоятельствах он должен быть на первом месте.

В. Ю. Крашенинникова¹

В наши дни на Украине разворачиваются трагические события т.н. «гибридной войны», в ходе которой в интересах бывших глобальных противников всеми доступными способами сражаются друг с другом бывшие родственники и друзья. Думается, что немногие сомневаются в том, что заявленные цели участвующих сторон являются лишь прикрытием подлинных намерений закулисных игроков, а «крупные политические деятели» – всего лишь марионетки. Республика Украина, как бывшая часть СССР и член СНГ стала объектом воздействия стран НАТО и театром боевых действий. Очевидно, что идейным прикрытием деструктивных мероприятий стал национализм в своих крайних экстремистских формах. Примечательно, что Украина представляет наблюдателю редчайшую картину, когда можно наблюдать диаметрально изменение позиций в мировоззрении широких масс под влиянием откровенно лживой исторической концепции: извечные враги преподносятся как друзья, кормильцы и родственники – как агрессор.

Идеологическое оружие и информационное сопровождение войн достаточно надежно фиксируется со времен Древнего Египта. Идеологическая подоплека хорошо выражена в военных действиях христиан в Римской империи, исламских «священных войнах», «крестовых походах»... При этом подлинные це-

¹ Член общественной палаты, заместитель председателя комитета.

ли вождей могли существенно отличаться от публично провозглашенных, но исполнителям нужен простой и понятный всем мотив, оправдывающий массовые убийства «чужих».

Еще мудрецы далекого прошлого заметили, что отдельные воины и войска отчаянно сражаются «до последней капли крови» за свою жизнь, дом/семью и религию.

Для христианства характерен прозелитизм, поэтому вполне логично, что «**конгрегация пропаганды** была создана Ватиканом 22 июня 1622 г., ... что, вероятно, и следует считать настоящим днем рождения [профессиональной – *Р.Н.*] пропаганды».¹

Эффективной была информационно-пропагандистская работа Наполеона, войскам которого поначалу открывал ворота европейских городов лозунг «свобода, равенство и братство». «Тотальный», то есть всеобщий и комплексный характер война приобрела в гитлеровской Германии в 40-е годы. Работа ее министерства пропаганды была более чем успешной. «Холодная война» второй половины XX века все более смещалась из зоны идеологии в сферы экономики и пси-фактора, где преимущество коммунистической идеологии сводилось не нет.

Интересным и неожиданным, с точки зрения тенденций развития политических движений и технологий, оказалось возрождение «религиозных войн» в 1979 году. В условиях объединения национально-освободительных и религиозных мотивов они показали эффективность как против американской политики подкупа и меркантильности (Иран), так и против коммунистической идеологии (Афганистан). «Религиозные войны» активно разжигаются и удерживаются глобальными игроками на периферии своих зон влияния, однако, благодаря всепроникающей способности СМИ, информационная война стала всеобъемлющей.

Оставляя за пределами этой работы проблему носителей информации и способы ее доставки к потребителю, предлагается основное внимание уделить содержательной составляющей информационного оружия. Точнее, одной из фундаментальных основ идеологического оружия – комплексам историко-политической информации (КИПИ)².

¹ Почепцов Г. Пропагандистские уроки от Игнасио Лойолы, создателя ордена иезуитов. URL: <http://psyfactor.org/lib/propaganda32.htm> (дата обращения: 12.06.2015). Кажется, первой обратила вопрос связи иезуитов с современными пропагандистскими тактиками Эвонн Леви в работе «Пропаганда и иезуитское Барокко» (2004).

² Оборот, принятый нами для обозначения специфической группы исторических фактов, активно применяемых государственной пропагандой и системой образования. Исторический материал, излагаемый в учебниках, в принципе не способен последовательно отражать многогранность событий прошлого. Даются ключевые события вокруг которых выстраивается определенный набор информации – КИПИ. Он не всегда адекватно отражает

Одной из базовых тем деструктивных информационных конструкций является прием исторического обоснования претензий, оправдания «древнейшими традициями» каких-либо действий, либо позиции. Как правило, «исторически оправданное» действие в последующем уже становится частью юридических манипуляций, которые в наше время также стали эффективным и избирательным средством поражения противника, т.е. – эффективным оружием.

Наибольшего эффекта инициатор информационной атаки достигает в ходе реализации (или обещаний) экономических выгод. Что примечательно, нередко та группа населения, на которую обращены обещания благополучия, принимает явно безосновательные «исторические» изыскания и, более того, начинает их тиражировать. Это относится, в первую очередь, к тезисам о славном и победоносном прошлом своего великого народа, о принадлежности к некой престижной культуре, например, идея «европейской идентичности». Эффективным является пропагандистский тезис о нарастающей внешней угрозе, вариантом которого можно считать эсхатологические настроения, прослеживающиеся с древнейших времен (ср.: Армагеддон).

Реализация всего комплекта средств информационного наступления со всей очевидностью прослеживается в наши дни на Украине. С обеих сторон.

Несмотря на то, что значительная часть населения Украины осознает пагубность дальнейшей эскалации силового и экономического противоборства, тем не менее, оно (пассивно) поддерживает силовую борьбу с «русской экспансией» за «*рідну неньку Україну*». По существу, в руках преступной клики киевских авантюристов остался лишь один рычаг манипуляции массовым сознанием – оголтелый национализм, базирующийся на неукраинских исторических сказках.

Для людей, воспитанных в Советском Союзе на ценностях «развитого социализма», шокирующее удивительным является факт того, что значительная часть населения Украины за относительно короткий срок после распада СССР стала враждебно настроенной по отношению к великорусской культуре и государственности. Более того, уже с начала 90-х тем, что современная украинская государственность является порождением последовательной политики России, которая не одно столетие способствовала ее ускоренному развитию, даже в ущерб другим регионам.¹

реальность, но информация внутри этого комплекса взаимоувязана между собой в рамках основной идеи. Как правило, КИПИ является строительным блоком, связанным со схожими блоками в рамках господствующей исторической концепции.

¹ Примерно то же происходит в Прибалтике и Грузии, которые также получили независимость и ускоренное развитие благодаря России.

Аналитики и политики обычно оставляют за пределами внимания один из ключевых аспектов. Украинцы не случайно именовались в Российской империи малороссами. Украинская этническая общность «малороссов» формировалась Российской империей и (неофициально) оценивалась, как временно недоразвитая часть великорусской культуры. Подчас, складывающийся украинский народ назывался «младшим братом» «великого русского народа».

«Синдром младшего брата» - весьма ненадежная основа для долговременных отношений даже в обычной семье, а в «семье народов» такая база потенциально опасна неизбежной борьбой сначала за льготы, а затем и за равноправие.

В советское время украинская нация и культура (как и белорусская) нередко оценивались из Центра как **условно** и **формально** самостоятельные части единой русской общности. Эта условность суверенитета находила себе дополнительное оправдание в условиях формирования «новой исторической общности» – «Советский народ», тем более – на пути строительства коммунистического общества.

Однако сами украинцы свою культуру, образование, государственность и ее представительство в ООН, и свою «самостийную историю» рассматривали вполне серьезно. Весьма примечательно, что даже в рамках советского общества обличение Выговского, Мазепы и Бандеры ореолом мученического и жертвенного служения народу было далеко не редким явлением.

При социализме высказывания, прославляющие эти персонажи, часто оценивались как неудачные шутки «не совсем правильных русских».

Так или иначе, но в годы Советской власти на Украине и в зарубежных диаспорах украинцев сохранялись «в замороженном состоянии» альтернативная идеология и история. С началом «перестройки» неоднозначные по своей исторической роли национальные герои прошлого получили постоянную прописку на страницах прессы (причем и российских изданий также). В 90-е годы XX века альтернативная украинская история, прежде занимавшая нишу околонучного «андеграунда», приобрела государственный статус. В России, тем не менее, продолжалось снисходительное и добродушное умиление творческими изысками «младших братьев». Так обычно внутри семьи относятся к выходкам маленьких детей, у которых это – неизбежная «болезнь роста». Между тем и в самой «новой» России не смогли синтезировать никакой объединяющей идеи, кроме русской националистической.

Примечательно, что лидеры Российской Федерации неоднократно публично обращали внимание на проблемы отечественной истории. В последние годы угроза поражения в информационных конфликтах сделала необходимость реформации исторической науки очевидной.

Так, С.Е. Нарышкин отмечал один из важнейших факторов, превративших крупную часть единой прежде страны во враждебную территорию. *«Развившийся на Украине политический и экономический кризис связан с интерпретацией истории в украинских школах <...> На Украине за последние два десятка лет воспитано поколение на такой, я бы сказал, лукавой картине мира, где возникают такие суррогатные герои, как Бандера, и появляются странные и сомнительные конструкции, как «Государство Запорожское», <...> «в результате люди вышли на Майдан и попытались организовать казацкую демократию, как они поняли из школьного курса истории».*¹²

Постперестроечное время и украинская война полностью изменили традиционное восприятие геополитических реалий: «славянский мир» разделился на враждебные державы, и роль историков в этом отнюдь не маловажна. **Неадекватная историческая концепция, базирующаяся на искаженной или однобокой трактовке фактического материала стала действенной основой идеологического оружия**, разрушившего былое единство. Необоснованная историческая концепция стала основой искаженного мировоззрения и измененной ментальности значительной части украинской нации. Таким образом, вырисовывается проблема: **историческая концепция как фактор национальной безопасности и формирования социокультурного пространства стран СНГ.**

Столь пространное вступление связано с тем, чтобы наглядно проиллюстрировать возможные последствия произвольного формирования КИПИ (и исторической концепции в целом) в угоду сиюминутной политической конъюнктуре. Между тем, та историческая концепция, которая используется в Российской Федерации, по своему качеству не существенно отличается от украинской истории. Конечно, речь идет в первую очередь о ее раннем, начальном периоде. Коренное отличие нашей «Истории России» от украинской заключается в том, что российская история привычна и для нас, и, отчасти, для внешнего мира. При этом описание ранних этапов российской государственности, на наш взгляд, являются не менее легендарным, чем современные украинские, прибалтийские или молдавские исторические мифы.

Прежде чем перейти к более подробному рассмотрению темы, оговоримся, что в рамках данной статьи под «нашей страной», «евразийской державой» в данном случае понимается совокупность народов, культур и государств, располагавшихся вдоль степного коридора, протянувшегося от венгерских степей до Забайкалья. Такое или примерно такое понимание страны может быть заложено

1 Спикер Госдумы назвал причиной Майдана уроки истории в школе. URL: <http://polit.ru/news/2014/04/10/oneofcauses/> (дата обращения: 10.04.14).

но в основу формирования социокультурного пространства Российской Федерации и стран СНГ.

Совокупность этих культур в их развитии мы обозначаем в тексте понятиями «евразийский коридор», «Страна» и североевразийская мир-система (СЕМС). В разные времена народы, проживавшие к югу и северу от степей, объединялись различными государствами, поэтому «гуннский каганат», «Великую Булгарию», «Золотую Орду», Российскую империю, СССР и СНГ мы рассматриваем как различные формы евразийской державы. В своем последовательном развитии они проявляют преемственность. Такое понимание развития государственности нашей страны заставляет критически пересмотреть положения привычной нам «Истории Отечества».

Современное российское государство двадцать пять лет пытается **куда-то** двигаться и развиваться без официальной государственной идеологии, доктрины и **реальных** долгосрочных программ. В то же время мы осознаем, что для их создания необходимы четкое осознание целей, задач и современное мировоззрение. Их разработка невозможна без начальной точки отсчета и понимания пройденного ранее исторического пути развития. Прежняя национальная историческая концепция явно неспособна обслуживать новые вызовы в условиях глобального сообщества.

В силу многообразия культур и религий Евразии **националистический патриотизм** объективно не может стать объединяющей и созидающей основой для государственной политики СССР, РФ, СНГ или ШОС. На такой основе невозможны ни адекватный анализ, ни трактовка исторических реалий.

Обладая линейным характером, официальная концепция «русской» истории (в отличие, например, от китайской) почти ничему не учит, восхваляя преимущественно силовые методы решения проблем. Между тем во многом они и привели Страну на край гибели.

Нельзя сказать, что руководство не осознавало опасности националистического мировоззрения для судеб страны. Целый ряд постановлений советского времени был направлен на то, чтобы «удержать джина в открытой бутылке», но смена руководства, потеря инициативы, стагнация теоретической мысли под прессингом «самой передовой идеологии (партии, системы)» возродили базовое и неразрешенное противоречие Российской империи: **многонациональное государство не может успешно функционировать на базе узконациональной истории и мировоззрения.**¹

¹ Весьма примечательно в этом отношении, что Советский Союз, отрицая национальные особенности построения коммунизма, навязывал при этом именно национальную унитарную его модель.

Если взглянуть на историю России непредвзятым взглядом человека, имеющего некоторое представление об истории Восточной Европы, то бросается в глаза целый ряд неразрешимых противоречий.

Для примера, в частности, можно отметить, что региональная («местечковая») история киевской округи обслуживает историю огромной страны до XII в. и такая же региональная история большой области «Северо-восточная Русь» – до середины XVI в. В то же время существовавшие с античного времени на территории нашей страны огромные государства с развитыми для своего времени экономикой, наукой и культурой либо не рассматриваются вообще в рамках «Истории Отечества», либо упоминаются вскользь как чуждые. И это при том, что нет недостатка в исторических свидетельствах и объективных данных естественных наук.

В целом история российской государственности рассматривается как поступательное развитие русской нации и национального государства в борьбе против захватчиков, которые нападали со всех сторон и стремились уничтожить ее. При этом начальная история умудряется обойти даже базовые вопросы: кем были древние русы и какое отношение к ним имеют современные народы Восточной Европы.

Несмотря на важность вышеуказанных проблем, в данном случае и они, и многие другие «недоработки» не принципиальны, как частные вопросы более крупной проблемы.

Принципиальным является тот факт, что на территории такого многонационального государства, как Российская Федерация (которое объединяет народы с древними государственными и культурными традициями), «нерусские» культуры представляются (явно или имплицитно) враждебными, чуждыми или малозначимыми. И это несмотря на то, что они в течение многих веков определяли развитие государственности в «Евразийском коридоре».

Таким образом, господствующая в России историческая концепция представляет собой обзор ряда основных вех поступательного и линейного развития великорусской государственности от небольшого залесского княжества до евразийского по своим масштабам государства. Одним из закономерных следствий подобного подхода к рассмотрению развития российской государственности явилась возможность характеризовать с позиции других народов и культур РФ и стран СНГ в качестве чуждой коренным народам и насильно привнесенной извне.

Сама идея силового распространения русской культуры и экстенсивного государственности предоставляет оппонентам возможность называть их чуждыми для коренных народов, русских считать «оккупантами» и «захватчиками»

на любой территории восточнее Оки и западнее Смоленска.¹ Вслед за принятием этого положения логичным и закономерным будет положение о «священной» и «освободительной» борьбе против захватчиков. К тому же чрезмерный крен в сторону христианизации истории государства не просто ошибочен и односторонен, но и противопоставляет российской государственности сторонников других религий и придает центробежным настроениям идеологическое обоснование и известную организованность. Подчеркиваем: эти выводы логически проистекают из самой концепции русской истории.

Справедливость подобной оценки достаточно явственно подтверждается всплеском радикальных националистических и сепаратистских настроений в период развала СССР. Как только ослабла опасность неизбежного и скорого наказания за отступление от догм Ленина-Сталина, концепция стала работать на разрушение единства. Все разновидности радикалов без исключения в своих идеологических конструкциях опирались на ту самую концепцию, которая преподавала официальная история в школах и вузах. К ней лишь добавлялись некоторые негативные факты, на которые и делался упор. Мощь западных СМИ и ответных русских националистических настроений превратили слабо аргументированные тезисы об исконной агрессивности русской государственности в аксиому. Очень быстро бывшие боевые союзники стали враждебно настроенными пограничными государствами.

В настоящее время очевидно, что после разрушения СССР геополитические противники нашей страны не ослабили, а наращивали свои усилия по дальнейшему разделу остатков Советского Союза и стран бывшего социалистического блока, «отщипывая» регион за регионами, насаждая там свои маарионеточные режимы.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что при исследовании причин обострения центробежных тенденций в национальных регионах бывшего СССР зачастую нет самого главного – глубокого самоанализа, выявления всего комплекса причин в их взаимосвязи, устранения собственных ошибок и недостатков, в т.ч. коррекции мировоззренческих взглядов, основанных на необоснованных положениях истории.

Участники «оранжевых революций», как правило, даже не знают о том, что их революционные успехи являются всего-навсего реализацией довольно старой стратегии разрушения многонациональной Российской империи по принципу съедания апельсина (оранж), поэтому и революции называются

¹ Впрочем, и на этой территории в XX веке еще фиксировались представители коренных народов. В Тверской области еще в 30-е годы существовала карельская автономия.

«оранжевые».¹ «Стратегия оранжа» активно использует положения национальных историй, противоречащие слабо обоснованным утверждениям российской истории по тем же вопросам или отдельным эпохам. Таким образом, доказанная слабость того или иного положения русской истории косвенно (или непосредственно) работала на пользу иной трактовки событий.

Примечательно, что сами антирусски настроенные активисты, как правило, верят в распространяемые ими идеи, но остаются в итоге пострадавшими, не осознавая, что деструктивная идея не может лежать в основе процветания. Почти все концепции, возникшие на постсоветском пространстве основывались на еще более мелком национализме чем русский. Осознавая неэффективность «местечкового национализма» они пытались привязать свою региональную историю к «общеевропейской», «общехристианской» «исламской» общностям и, сейчас мы уже можем сказать, неудачно. Особо выпукло это проявилось на Украине, государственность которой опиралась на сугубо националистическую политику и фантастическую украинскую историю, которая не была принята другими народами. Противоречия между великорусскими и украинскими историческими взглядами на развитие украинской культуры стали основой военного противостояния и геополитическая значимость истории стала очевидной для всех эшелонов руководства.

Украинский прецедент важен имеет особую значимость для нас тем, что обстановка в РФ, в определенной мере схожа с украинской, и одним из ее злободневных факторов остается неудовлетворительность концепции российской истории, а именно: противоречие выраженной национальной исторической идеи и изначально многонациональной сущности евразийской государственности. Этот недостаток особо характерен для освещения средневекового этапа развития государственности.

Это обстоятельство, по нашему мнению, является одной из причин межнациональных противоречий и центробежных тенденций как в Российской империи, так и в СССР. Исходя из вышеизложенного, автор полагает, что концепция изложения российской истории является важным фактором противостояния внешним и внутренним угрозам национальной безопасности РФ.

Однако мы не ограничиваемся констатацией факта вышеуказанного недостатка. В нашей стране длительное время существует подход, способный противостоять внешним и внутренним вызовам на любом уровне, это т.н. «евразийство». В рамках данной статьи рассматриваются некоторые предложения

¹ У древних китайцев эта стратегия разрушения потенциала непобедимых «северных варваров» называлась «шелковичным червем», который, кусая лист маленькими кусочками, в итоге не спеша съедает его целиком. Действительно, большая часть территории Китая ранее принадлежала «варварам».

по внедрению евразийского подхода и оформлению его в виде полноценной государственной исторической концепции. Наше намерение в полной мере соответствует задачам, выполнение которых предложено Председателем Российского исторического общества С.Е. Нарышкиным, заявившим, в частности, в конце 2015 года о том, что необходимы конкретные меры по созданию и обеспечению евразийской истории, специальные институты и историческая специальность ВАК.

При этом мы не ставим перед собой задачи масштабного обобщающего разбора методологических особенностей различных исторических школ и подходов.¹ Основное внимание предлагается уделить рассмотрению заявленной проблемы и предполагаемых способов ее разрешения.

Российские ученые-историки довольно часто оказываются в неудобном положении при общении с коллегами из соседних стран, вынося оценочные суждения исходя из постулатов Московской, по своей сути, исторической школы. Российскому гражданину, изучавшему положения своей истории как набор аксиом, трудно привыкнуть, что иными народами они нередко воспринимаются совершенно иначе, а фактические данные ставят под сомнение многие «обще-принятые истины» начальной истории.

Российскому гражданину, ставшему политиком, также трудно дается осознание, что привычное видение исторических процессов подчас, оказывается неадекватным и неприемлемым для создания разумных партнерских отношений, как на персональном уровне, так и на уровне политических и государственных образований. Во всяком случае, для формирования общности СНГ или Союзного государства значительная часть объема ранней российской истории не может стать надежной основой.

Например, история Киевской Руси рассматривается как главный объект отечественной историографии со времени первых упоминаний о росах/русах. При этом обычно не учитывается, что начальные этапы процесса формирования древнерусской этничности и государственности протекали в рамках иных государств. Например, в V – XV вв. на территории современной России (и СНГ) господствовал целый ряд империй т.н. «номадов». Именно в рамках их государственной и культурной гегемонии завершали формирование славяне и русские.

В средние века Восточную Европу, сменяя друг друга, охватывали крупные образования, обладавшие всеми необходимыми атрибутами государства. Это им временами подчинялись и платили дань Рим, Византия, Иран и Ки-

¹ Анализ новых подходов и методов, использованных в трудах Л.В. Милова, Б.Н. Миронова, Е.А. Марасиновой, С.С. Минц, В.В. Керовой, Н.А. Проскуряковой, Л.П. Репиной, И.М. Савельевой, А.В. Полетаевым, Б.Г. Могильницким, Т. Зелдиным и мн. др.

тай... Примечательно, что в ходе ознакомления с историями ряда народов Восточной Европы можно легко убедиться, что на протяжении тысячелетий судьбоносные события происходили в рамках культур, которые традиционно оцениваются, как «иные», «чужие». И это притом, что некоторые из этих культур бытовали на территории России/СССР, а иные продолжают свое развитие и в наше время. К примеру, можно вспомнить, что отрывочно и синкретично древние государства Урарту, Хорезма и Хазарии упоминались в «Истории СССР».¹ По существу, оставалось обозначить дальневосточное направление и указать роль этих векторов влияния в развитии государственности на территории СЕМС. Новые учебники в этом отношении не лучше: на несколько слов больше о булгарах, отмечены авары, но удалено целое направление – среднеазиатское.² Причем, обращаем внимание на то, что наша критика относится не к мелким ошибкам и компетентности отдельных авторов, а ко всей концепции, в рамках которой любой ученый написал примерно также.

Возможно, что нежелание признавать иное расположение векторов культурных заимствований в древности связано с европоцентристскими взглядами многих историков последних столетий. Наблюдается также ярко выраженное **нежелание** признавать, что исторически недавнее возвышение Москвы во многом определялось преимущественно «внешними» факторами и силами, в частности, волей ханов Империи Джучидов («Золотой Орды»).

Если влияние Российской империи приобрело доминирующий характер в «Евразийском коридоре» лишь с XVIII века, то до этого периода история нашей страны обязана рассматривать другие центры и силы культурного и политического доминирования нашей Страны (Россия, СССР, СНГ) – Евразийской империи в предшествующий период. Тем более, если эти центры и факторы располагались и развивались на территории «Евразийского коридора».

В этом свете возникает, например, вопрос: относятся ли процессы, происходившие на территории Дагестана, Казахстана, Урала, Крыма и даже территории будущей Московии (до середины XII в.) к истории Отечества (Российской Федерации)? Почему они не находят своего отражения в учебниках? Почему так стыдно(?) говорить о том, что Москва (Кучково, Ботус), Ростов, Рязань, Суздаль и др. – не славянские топонимы и города с этими названиями были основаны до переселения славян (и славянизации коренных народов залесья). Унизительно ли признание, что Киев и Чернигов были основаны за многие столетия до времени «призвания руси», или что в Новгород Великий славяне пришли с болгарами?

¹ История СССР: учебник для 8 класса / под ред. А.М. Панкратовой. М.: Учпедгиз, 1948. Ч.1.

² История России. 6 класс/под ред. И.Р. Данилова, Л.Г. Косулиной. М.: Просвещение, 2015. С.7-11.

Другой аспект того же вопроса: зазорно ли знать, что элита «Руси изначальной» была монголоидной, говорила на языке, близком к «алтайским», и базировалась на салтово-маяцкой (древнебулгарской) культуре? Если нет, то почему о салтовских каменных городах и замках в учебниках не говорится, но приводятся отвлеченные сведения о синхронных «славянских» землянках и выгребных ямах того же региона...

В итоге осознанного «незамечания» периода гуннской, булгарской, аварской гегемонии начало отечественной истории фактически «зависает» на этапе «пришествия» руси в Восточную Европу. Тем самым отсекаются предшествующие этапы развития государственности, а «пришлая русь» (как агрессор) вполне логично противопоставляется народам, проживавшим здесь до нее. Обладая линейным характером, официальная концепция «российской» истории представляется чередой военных побед и захватов, хотя на самом деле, Российская империя (как и другие) создавалась по большей мере путем компромиссов и интриг. Таким образом, следует признать, что идейная основа механизма распада великорусского государства заложена в самой трактовке способа его создания.

Мы, привыкшие к традиционному изложению истории, не замечаем, что русская культура совершенно неоправданно противопоставляется в рамках «Отечественной истории» (как «пришлая») культурам «коренных» народов. На протяжении последних столетий ей приписывается особая «культуртрегерская» и мессианская роль по отношению к другим народам «Евразийского коридора».

На самом деле, русская культура базируется на дальневосточных и среднеазиатских традициях, мягко говоря, в не меньшей степени, чем на европейских и средиземноморских. Она сохранила в себе реальные следы могучих восточных цивилизаций Средневековья. Только фиксировать их и оценивать могут, к сожалению, весьма немногие историки.

Разницу между тем, что мы называем «Историей России» и Евразийской историей можно зримо сопоставить, взглянув на холм древнего Самарканда – Афросиаба. Это сплошной культурный слой высотой с двенадцатитиэтажный дом. Между Тем, именно в Чаче и Мараканде мы встречаем одни из наиболее ранних изображений «знака рюриковичей» и «знака Святослава». Древние (в т.ч. и христианские) храмы Кавказа и Закавказья наглядно демонстрируют всю убогость взглядов на «владимирскую христианизацию» Восточной Европы. Если христианство начало распространяться на равнине Восточной Европы на сотни лет раньше условной даты «крещения (Киевской) Руси», разве этот процесс не история нашей Страны и не история христианства?

Культуры древней Булгарии, Хазарии или Хорезма, тюркские и финно-угорские языки – это самостоятельные ценности мировой значимости, к тому

же, они столетиями определяли развитие будущей великорусской культуры... разве можно считать эти культуры и их историю чуждыми для России? Скорее напротив – противопоставление русской культуры культурам народов сформировавших ее глубоко деструктивно, ошибочно и даже преступно.

Российская историческая школа не одинока в этом отношении. Сугубо национальная история, как правило, не способна оценивать и включать в свои рамки иные предшествующие культуры. Ни один из крупных исторических центров Евразии не в состоянии, например, объяснить субстратную топонимику маньчжурского типа, распространенную по всей Евразии. Они ее попросту «не видят», потому, что оценивают развитие своего региона с позиции современных культур. Национальным школам не нужны, например, античные армяне и греки в Центральной Азии, тюрки в древней Европе или германцы на Волге и Дону. Никакой из современных школ не нужны, например, сведения об этнической принадлежности культур раннего Хорезма и Кавказской Албании... Перед ними такой задачи и не ставилось. Задачей их раннего этапа было найти «корень» (как правило, один) существующей в настоящее время державы.

Не удивительно поэтому, что многие национальные истории создавались и культивировались скорее для сокрытия корней и истоков собственных культур, чем для их изучения. В течение столетий она была своего рода неприкасаемой «священной коровой» и стагнировала под «крышей» идеологов и защитой силовиков. Относительная свобода научной работы в российской исторической науке традиционно сохранялась в сферах востоковедения и в зарубежную европейскую историю. Выводы ученых этих отраслей по одним и тем же событиям, порой не совпадают с постулатами московской школы истории России. От идейных догм официальной науки как правило были ограждены ученые вспомогательных исторических наук (вероятно, поэтому археологи до сих пор не нашли посоха Пересвета на «Куликовом поле»).

Таким образом, сугубо националистический характер истории России вошел в противоречие с ее поликультурной сутью. Развиваясь под эгидой МВД и РПЦ русская история не знала открытой конкуренции в толковании событий на собственной территории. Но ее положения порой существенно отличалась от сведений других национальных школ. Это обстоятельство было подмечено еще в XIX веке. Например, еще знаменитый русский ученый В.И. Герье отмечал, что не может быть национальной истории в отрыве от истории всеобщей.

Следует отметить, что в России/СССР несколько раз предпринимались попытки организованного выхода из этого тупика, как по отдельным КИПИ (эпохам), так и по истории России в целом, но всякий раз приходилось возвращаться к устоявшейся традиции изложения истории в связи с политической конъюнктурой.

Признавая историю важным фактором системы национальной безопасности, одним из средств воздействия на внутреннего и внешнего противника, т.е. оружием, следует принять тезис о необходимости его совершенствования. Легко, например, представить себе судьбу армии, вооруженной в наши дни лишь холодным оружием или даже оружием XIX века. В то же время на «историческом фронте» мы оснащены концепцией, базирующейся на понятиях национального государства конца XVI – XVII вв.

Следует отметить, что примерно те же трудности испытывают многие другие страны мира. Растущая взаимозависимость народов и государств, интернационализация всех сторон жизни, в конечном счете, сами по себе с неизбежностью порождают осознание узости национальных рамок истории.

Наиболее развитые из потенциальных геополитических соперников Российской Федерации пытаются выйти из «национальной ловушки», осознавая, что в условиях глобализации всех сторон жизни насущно востребована историческая концепция, связывающая национальные аспекты истории с наднациональными.

Так, например, к построению наднациональной истории одновременно с различных сторон движутся Европа, Китай, США. У них различаются приоритеты и исходная позиция, что вызывает и различия в средствах и методах реализации этого тренда.

В этом отношении Соединенные Штаты находятся в относительно благополучных условиях в отношении исходной точки отсчета: история государственности, судя по имеющимся сведениям, действительно может отсчитываться у них со времени начала европейской колонизации.¹ Сама история государства еще очень коротка и относительно прямолинейна. Процесс освоения нового континента (и, соответственно, обоснованного продвижения исторической концепции) может быть легко распространен на север – в Канаду и на значительную часть Мексики, что, кстати, соответствует североамериканскому общему рынку.

Что-то подобное намечалось и в Латинской Америке, однако отработке единой истории мешают разные «точки отсчета» государственности этих стран² и системное вмешательство США, которые по всем направлениям стараются не допустить консолидации стран Латинской Америки до уровня практического взаимодействия.

¹ Правда, некоторые исследователи считают возможным говорить о социальной стратификации и основах государственности у индейцев пуэбло.

² Например, история государственности в Центральной Америке не уступает по своей древности Европейской, тогда как в других регионах Америки о зачатках государственных институтов можно говорить лишь с началом «белой колонизации».

Особый интерес вызывает устоявшаяся за **тысячелетия** концепция китайской истории, которая позволяла воссоздавать империю каждый раз после, казалось бы, «полного» ее краха. Китайский опыт важен тем, что «вечная» империя развивалась в течение длительного промежутка времени на базе объединения целого ряда изначально разнородных национальных культур и государств.

Весьма упрощая характеристику основной идеи китайской историографии по отношению к иным культурам, ее можно интерпретировать так: государства прошлого, процветавшие на территории современного Китая и смежных территорий, подчеркнуто не делятся на «свои» и «чужие»¹, т.к. все они внесли вклад в формирование единой государственности и общности культуры «Поднебесной». Все эти древние государства в наше время оцениваются как «древнекитайские»?² Например: <маньчжурская (Цинь) (киданьская (Ляо), монгольская (Юань)) династия китайского государства>).

Евросоюз, позаимствовав многое из наработок бывших СССР и «стран социалистического содружества» (принципы и методику планирования, единую валюту, меры по реализации принципа социальной справедливости и пр.), по ряду направлений пошел намного дальше. Пытаясь создать единое общество из представителей множества разных государств и культур, европейская элита довольно успешно **синтезирует общую европейскую историю** и ментальность. Несмотря на смену режимов и лидеров, эта тенденция явственно проявляется в странах-лидерах с конца XIX – начала XX века,³ усиливаясь после каждой войны.

Попытка создания единой европейской истории, безусловно, положительное явление, однако ее потенциал может многократно возрасти, если этот этап будет начальным шагом к созданию истории Евразийского континента. В противном случае она все равно останется лишь региональной историей большого полуострова. Например, неверным будет рассмотрение второй мировой войны лишь в европейском масштабе. Это очевидно. То же суждение верно по отношению к другим эпохам.

Даже ранняя немецкая история проявляет очевидные связи с «азиатскими» культурами и традициями. Германские зонги, скандинавские саги, напри-

¹ Речь идет об обобщающей характеристике основного направления развития китайской историографии. При анализе работ отдельных китайских ученых также можно встретить симпатии к одним царствам и княжествам и негативное восприятие иных.

² Это не полное изложение основной идеи, но лишь тот ее аспект, который может быть полезным для нашей страны.

³ Фоменко С.В. О складывании современной концепции школьного исторического образования в Великобритании // www.hrono.ru/statii/2006/scola_gb.html. (дата обращения: 13.07.2012).

мер, сохранили память о восточной родине, тюрках, Атилле и других героях. Эти сведения находят себе археологические подтверждения на территории современной России, но они не вписываются в такую же узконациональную русскую историю. Также русской государственной истории пока еще не нужны дорусские иранцы, тюрки, угры, финны, маньчжуры в Восточной Европе.

Вместе с тем обобщение и сопоставление информации в евразийском масштабе способно разрешить многие проблемы истории. Например, сюжет легенды о Зигфриде и Брунхильде/Сигдриве сопоставим со «Сказкой о мертвой царевне» и находит разумное объяснение в бурятских легендах об Ангаре.

Нам представляется, что существует несколько возможных способов разрешения главного противоречия российской историографической традиции. Например, в свете заявленной темы весьма примечательно, что исторические взгляды на Средневековые ученым небольшой по размерам **Дунайской Болгарии** значительно ближе к евразийскому пониманию исторических и политических процессов, чем, например, современная концепция истории России. По мнению автора, болгарский подход к древней истории обладает значительным позитивным потенциалом, который может быть использован в интересах многих других стран и народов.

Блок сведений (КИПИ) ранней истории болгаро-булгар и народов болгарских союзов не только позволяет «нарастить» историю современных народов Восточной Европы, но и связать ее с рядом более ранних европейских и азиатских культур. Например, болгарское присутствие зафиксировано не только в Восточной Европе, но и в Баварии и Ломбардии. На раннем этапе Волжская Булгария, кажется, выступает в качестве младшего партнера Великого Хорезма.

Культура и государственность ранних болгаро/булгар охватывала и германские, тюркские, славянские и финно-угорские народы. Благодаря этому обстоятельству, надежно разработанные аспекты истории России, Средней Азии, Прибалтики и даже Германии могут быть органично вплетены в общую историю евразийского государства (как пространственно, так и хронологически). Более того, они могут стать плацдармом, точкой отсчета, от которой мог бы отталкиваться исследователь при синтезе «новой» парадигмы.

Автор считает необходимым подчеркнуть, рекомендуемая реконструкция КИПИ раннесредневековой истории СЕМС ни в коем случае не является искусственным подчинением отечественной истории новой политической конъюнктуре. Длительное доминирование гунно-булгарских народов в Восточной Европе — это объективная реальность, чему соответствует, например, выявляемая преемственность ряда археологических культур. Правда, нежелание видеть древних булгар и авар в качестве основателей русской государственности подчас прослеживается по работам археологов, некоторые из которых стараются

относить болгарские находки к «сарматским» (преемственность на самом деле выявляется) или именьковским. Более того, «славянские» волынцевскую и пеньковскую культуры Украины обычно рассматривают в отрыве от синхронных болгарских городов и курганов...¹

Возможность иного видения истории и этногенеза не благое пожелание. Оно подтверждается, в частности, работами древних историков (в т.ч. киевских и московских), которые исторически недавно воспринимали родство народов совершенно иначе, чем принято считать ныне.

Начальный период т.н. «Киевской Руси» является одним из звеньев, позволяющих восстановить связь русской истории со своими подлинными корнями и общеевразийской историей. При внимательном сопоставлении источников выясняется, что т.н. «первые князья» по-существу являются собирательными литературными образами, призванными прикрыть лакуну в несколько столетий.

Если учесть, что культуру основателей поселка на месте последующего древнего Киева украинские археологи оценивали как «алано-тюркскую», то область Киевщины можно расценивать как периферию Салтово-маяцкой культуры. В различных произведениях у города были зафиксированы названия *Кио, Хунигард/хунивар, Манкерман, Шамбат*, а окрестная топонимика насыщена алтаизмами. Антропологи выявили, что элита Киева и Чернигова не была германской, а обладала «выраженными монголоидными чертами».²

Исторические источники отмечают среди жителей Подолья и Северской земли кроме руссов и славян *колбягов, торков, черных клобуков, печенегов* и мн. др.³ Знаки «Рюриковичей» – органичная часть группы символов, встречающихся в Восточной Европе и Средней Азии с древнейших времен. К тому же имеются и прямые указания русской истории на бывшее проживание древних болгар на правом берегу Днепра⁴.

Очень важным обстоятельством является тот факт, что «князь Олег» не фиксируется в исторических источниках и даже некоторых официальных русских летописях. В качестве имени собственного термин *Олег* впервые фикси-

¹ Объем подобного рода фактических данных очень значителен и нигде, кроме Черноморской Болгарии, не интересен. Если охарактеризовать упрощенно: Украина старается выводить свою культуру от абстрактных «черняховцев», Москва – от «рюриковичей», Татарстан уделяет основное внимание татарскому этапу. Научные силы балкарцев, карачаевцев и каракалпаков недостаточны для синтеза и продвижения истории болгаро-булгар на должный уровень.

² Алексеева Т.И. Славяне и германцы в свете дополнительных антропологических данных // Вопросы истории. 1974. №3; Ее же. Население древнерусских городов// Российская Археология. 1996. № 3. С. 58.

³ Кстати, и «подольских татар» в период т.н. «Золотой Орды».

⁴ Лызлов А. Скифская история. 1787. С. 26, 28 и др.

руется в Дунайской Болгарии. В качестве звания (старший, главный) – лексема Олуг/Улуг применяется с древнейших времен у всех тюрков. Деяния, приписываемые «князю Олегу», нашли отражение в источниках византийских, грузинских, скандинавских... и приписываются различным правителям. Однако штурм Константинополя с суши и моря в союзе с Ираном, при участии множества славянских племен – событие весьма неординарное и зафиксировано надежно. Это **война аваро-булгарского кагана**. Причем по грузинской истории их называли русами.¹

Именно от (аварского?) «кагана» ведут род русских князей древнейшие русские сказки, некоторые летописи.² «Царем царей» (каганом?) были утверждены и первая династия польских королей – Пясты. Одной из ключевых фигур древнего родословия русских князей, кроме угадываемого Авесхасана, был вполне узнаваемый Аспарух.³ Скорее всего, именно его курган был раскопан у Днепровских порогов и первоначально был определен в России как могила Святослава. Не исключено, что князья Рюрик (и Олег)⁴ были искусно вставлены в древнюю родословную, которая кажется тщательно вычищенной от «азиатчины» в большинстве опубликованных летописных списков. Очевидно, что КИПИ, обслуживающий искусственно привнесенную точку отсчета русской государственности требует существенной корректировки. Или коренной переработки.

Историки и политические деятели должны отдавать себе отчет в том, что на самом деле представляет угрозу национальной безопасности: сохранение ложной «патриотической» легенды, противопоставляющей русских другим народам, или изложение объективных сведений, совокупность которых позволяет строить подлинно евразийское мировоззрение?

Следует отметить, что пересмотр начальных КИПИ не предполагает одномоментного, обязательного и полного отказа от привычных исторических легенд. Напротив, этот переход следует осуществлять поэтапно и в щадящей форме. Кроме того, традиционные исторические легенды неизбежно останутся в рамках церковной истории, а также могут представляться в качестве блока периферийной информации.

Автор полагает, что определение места древнебулгарской культуры и хорезмской цивилизации способно стать важнейшим шагом в процессе становле-

¹ Примечательно, что и в последующие века кавказские язычники авары порой назывались в восточных источниках русами.

² Конинский Г. История руссов. 1846. С. 3.

³ Левшин В. Русские сказки. – М.: Тип. Новикова, 1780. Ч.9. С. 3, 23-37.

⁴ Если учитывать тюркские диалекты при оценке значений «имен» Олег и Игорь, то: 1) легендарный мотив о гибели Олега «от коня своего» (Айгыр) может быть оценен как смена (убийство) Олега Игорем.

ния единой Евразийской истории. Например, рассмотрение начального этапа древнерусской государственности (как одного из вариантов салтово-маяцкой культуры) делает ее одним из законных наследников ранних культур Евразии, объединяя ее множеством связей с другими народами, религиями, культурами. В этом случае Древняя Русь, как часть СЕМС, обретет имена ученых, поэтов, великих полководцев и инженеров строивших города и эшелонированные укрепления на сотни километров...

Нам представляется, что реальная и неразрывная история нашей общей государственности, соединяя культурой древних болгар т.н. «Киевскую Русь» с ранними этапами развития (гуннским, сарматским, скифским и киммерийским...), вряд ли уступает по древности и значимости римской и греческой. Более того, выясняется, что уже в древности многие достижения и герои античного мира происходят из «Скифии», т.е. происходят с территории нашей страны.

Автор полагает, что, что евразийское видение истории актуально и обладает большой практической значимостью. Оно жизненно необходимо в наше время, в условиях, когда Страна стоит перед десятками насущных глобальных и локальных проблем. Адекватная оценка путей развития Евразийского сообщества способствует разрешению прагматических задач современности.

Так, например, в настоящее время в рамках СНГ создается Таможенный союз, который требует от стран-участниц отказа от части государственных функций: требования экономической целесообразности объективно заставляют их идти на этот шаг. Логика дальнейших преобразований и строительства Евразийского союзного государства требует и создания базовой идеи, привлекательной для большей части населения этих стран, и исторической концепции, которая объединяла бы народы. Следует отметить, что теоретическая база для подобной теоретической конструкции имеется.

Достаточно абстрактная идея «евразийства» находит для себя субстанциональную основу в виде теории «мир-экономики», «мир-империи», «мир-системы».¹ Понятие «североевразийской мир-системы» (СЕМС) способно объ-

¹ Гринин Л.Е., Коротаев А.В. Прологомены к краткой истории Мир-Системы // Философия и общество. 2008. Вып. 2(50). С. 22-53; Гринин Л.Е., Коротаев А.В. Социальная макроэволюция: Генезис и трансформации Мир-Системы. М.: Либроком, 2009. 568 с.; Лурье С. Феномен империи: культурологический подход <http://svlourie.narod.ru/imperium/empire.htm> (дата обращения: 10.04.13); Набиев Р.Ф. Экономика Империи Джучидов XIV века (расцвет Золотой Орды) / под ред. Ф.К. Зиннурова. Saarbrücken: LAP, 2012; Его же. Булгарский вопрос и концепция отечественной истории // Национальный/социальный характер, археология идей и современное наследие: материалы всероссийской научной конференции / под ред. Л.П. Репиной. М.: ИВИ РАН, 2010. С. 95–97; Его же. Булгары и проблемы методологии российской истории // *Bulgar Times* (Венгрия). 2011. № 2/3. С. 23–33; Его же. Европейские и среднеазиатские территории степных держав: евразийская мир-система // Российско-узбекистанские связи в контексте многовековой исторической ретроспективы: материалы

единить внутри себя все древние цивилизации в их последовательном развитии, не противопоставляя одну другой. Понятие «мир-системы» обладает и временными, и пространственными рамками, что позволяет применять объективные критерии.

Весьма важно и то, что концепция единой «североевразийской мир-системы» не только создает базу для формирования Евразийского союза, но и основу для (возможного) развития интеграционных связей с Европой, Китаем, Индией и Ирано-Ираком. Нередко в прошлом эти регионы являлись периферийными областями степных евразийских империй. Языки и культуры южных цивилизаций почти беспрерывно находились под влиянием степных держав. С другой стороны, влияние древних южных цивилизаций на более северные народы постепенно вовлекало их в процесс становления государственности и «североевразийской мир-системы». Влияние этих регионов оставило явные следы в материальной культуре и языках народов...

Реальная и постоянная взаимосвязь народов «степной общности» и южных стран предоставляет возможность будущей общеевразийской истории оказывать влияние на население любого региона мира ... при одном условии: правдивость, основанная на достоверных фактах.

Утвержденная признанными учеными разных национальных исторических школ, концепция евразийской истории может стать действенным фактором дальнейшей консолидации народов Евразийского коридора, надежной основой для экономических и политических процессов интеграционного характера. Кроме того, она станет практически неуязвимой для фальсификаций и конъюнктурных интерпретаций.

Таким образом, по итогам статьи следует сформулировать следующие основные выводы:

- ряд КИПИ, относящихся к начальным этапам «Истории России» слабо обоснованы объективными данными, ущербны теоретически и представляет собой косвенную угрозу национальной безопасности поликультурным Российской Федерации и СНГ.

- создание подлинно научной концептуальной истории евразийского государства (и права) возможно, и несомненно будет иметь положительный эффект как в деле национальной безопасности, так и в сфере формирования социокультурного пространства стран СНГ.

международной научной конференции. Ташкент: NAVROZ, 2013. С. 92–102; Его же. Об одном принципиальном недостатке исторического образования: историк против национальной ограниченности // Историческая наука и образование в России и на Западе: судьбы историков и научных школ: материалы международной научной конференции. М.: ИВИ РАН, 2012. с. 187–189.

- «переформатирование» начального периода Истории Отечества не означает обязательного и полного отказа от привычных легенд. Они неизбежно останутся в рамках церковной истории, а также могут представляться в качестве блока периферийной информации.

§2. Современные миграционные процессы и межкультурный диалог как вызовы национальной безопасности

Большая часть людей, которых мы называем культурными, - это люди, обладающие воображением, но начисто лишённые понимания естественной правды, в чем, собственно, и состоит настоящая культура. Нынешнее время лишь сумерки культуры...

Август Эйнзидель

Основной тезис, который сегодня звучит и пропагандируется практически на всех универсальных международных площадках, прежде всего, институтах ООН: «После крушения биполярного миропорядка, разделявшего мир по идеологическим линиям, диалог между культурами и цивилизациями приобретает основополагающее значение в международном сообществе»¹.

Почему нарастает внимание к этой проблеме? В последние десятилетия усиливается культурное многообразие, прежде всего на европейском континенте как наиболее развитой и относительно благополучной части света, и как следствие – нарастает поток мигрантов и беженцев. С другой стороны, объективные возможности развития межкультурных коммуникаций, развитие СМИ в условиях глобализации актуализируют проблемы сохранения культурной идентичности. Такая ситуация приводит к тому, что необходима не только актуализация проблем, но и нахождение эффективных средств и методов разрешения возникающих противоречий, прежде всего, превентивных мер устранения конфликтной составляющей межкультурного взаимодействия. Мир изменился, закрытость внутренней политики и видимость реализации прямых мер усиления национальной безопасности отдельных государств – более не защита от угроз, а лишь иллюзия безопасности.

От многонациональных государств к многонациональной Европе Белая книга Совета Европы

Исторически так сложилось, что феномен развития многих многонациональных государств различен. На разных основах, вокруг различных идей на-

¹ Köchler Hans. Unity in Diversity: The integrative approach to intercultural relations // UN Chronicle. 2012. Vol. 49, issue 3. P. 7-10.

роды начинали формировать единое государство. Однако практически для всех государств, прежде всего значительных по территории и со сложными отношениями на границе, важнейшим фактором было обеспечение внешней безопасности, диалог и согласие между народами во имя достижения, развития и защищенности от внешних угроз. Такое же целеполагание движет сегодня и всеми народами Европы в осознании необходимости межкультурного диалога внутри европейских государств для достижения мира и благополучия. Межкультурный диалог долгие годы был одним из ведущих направлений повестки дня многих европейских институтов, но наиболее значительный прогресс в этой сфере произошел с принятием в 2005 г. Декларации Фаро «О стратегии Совета Европы по развитию межкультурного диалога», с чего началась подготовительная работа по согласованию позиций, подходов к пониманию проблемы межкультурного диалога, его компонентов. И уже как результат 7 мая 2008 г. на 118-й сессии Комитета министров Совета Европы (СЕ), проходившей на уровне министров иностранных дел стран – членов СЕ, была в окончательном варианте принята так называемая Белая книга Совета Европы по межкультурному диалогу.

В данном базовом европейском документе «межкультурный диалог понимается как открытый и уважительный обмен мнениями на основе взаимопонимания и уважения между отдельными людьми, а также группами людей различной этнической, культурной, религиозной и языковой принадлежности, имеющими разные исторические корни. Диалог действует на всех уровнях – внутри обществ, между европейскими обществами, а также между Европой и остальным миром»¹.

Межкультурный диалог – многосторонний процесс

Диалог между культурами носит многоаспектный характер и проявляется в самых разных областях: образовании, культуре, науке, искусстве, спорте, дипломатии, религии, туризме, миграционных процессах, средствах коммуникации. Все эти сферы являются жизненно важными для межкультурного диалога и поэтому могут как сближать нации, так и разъединять, сеять зачатки конфликтов в будущем и разжигать рознь и неприязнь в существующих отношениях.

Прежде всего, хотелось бы подробнее остановиться на наиболее проблемном аспекте межкультурного диалога, культивирующем его современную актуальность, – проблеме нарастающей миграции населения.

Современная социально-экономическая действительность характерна тем, что мир развивается крайне неравномерно. Тенденцией стали катастрофические

¹ Здесь и далее «Белая книга» по межкультурному диалогу. Жить вместе в равном достоинстве //Информационный офис Совета Европы в России. – http://www.coe.ru/publication/epublication/index.php?ELEMENT_ID=92

диспропорции развития направлений Север–Юг и Запад–Восток. Нескольким сотням богатейших людей, представителям западных государств, принадлежит более половины всех мировых богатств и ресурсов, и напротив, сотни миллионов жителей южных стран не имеют необходимых средств для самого скромного существования, подвержены высокому риску инфекционных заболеваний, не имеют никаких перспектив изменения ситуации. Еще один фактор – это объективное старение в странах с высоким уровнем социально-экономического развития. К 2050 г. среднестатистический европеец будет почти пенсионного возраста. Без сомнения, это две взаимоисключающие предпосылки вызвали буквально взрыв миграционных процессов, особенно в Западной Европе и США. Европа нуждается в рабочей силе, но не готова мириться с размыванием ее культурной идентичности и самобытности каждой из стран. При этом ситуация в западноевропейских государствах коренным образом отличается от ситуации в США. США, а также Канада, Австралия, Новая Зеландия – это страны, изначально имеющие иммигрантскую идентичность. В этом причина того, что здесь этот открытый диалог о межкультурном взаимодействии имеет право на существование, в европейских же странах миграция связана с нуждами экономик для привлечения дешевой рабочей силы из неевропейских стран, причем по схеме: европейская страна – бывшая колония или страна, бывшая в какой-то другой степени зависимости. Англия – Индия и Пакистан, Бангладеш; Франция – Алжир, Марокко, Сенегал и т.д.¹ То есть сам подход к межкультурному диалогу в Америке и Европе разный по сути, для Европы крайние диспропорции и увеличение мусульманского населения, их объективные и правомерные претензии на уважение культурных прав грозят уничтожением культурной идентичности Европы; напротив, Америка от развития межкультурных связей только выигрывает, так как именно на этом строится модель развития ее как поликонфессионального и мультинационального государства.

Ключевая проблема для европейских государств – это уважение мигрантов к той культуре и системе ценностей страны, в которой они начинают жить, при этом необходимым условием остается сохранение и уважение их культурной идентичности с одной оговоркой, чтобы их культурные идентичности не входили бы в противоречие с так называемыми фундаментальными правами и не противоречили местным законам. Вот именно эта оговорка и есть краеугольный камень проблем, связанных с миграцией населения, именно здесь начинаются противоречия. Как решать возникающие проблемы и конфликты, никто не

¹ Rauf Feisel Abdul. Multiculturalisms: Western, Muslim and Future // Cross Currents. Spring. 2005. Vol. 55, issue 1. P. 100-105

знает, и магической формулы¹ еще не изобрели. Однако необходимо констатировать, что в последние годы конфликтная проблема, связанная с миграцией, явно возрастает.

Эксперты из стран Центральной и Восточной Европы утверждают, что антимусульманские настроения в их обществе значительно усилились после падения коммунистической государственности, и это результат целенаправленной политики СМИ, в которой навязывается стереотип восприятия арабов как потенциальных экстремистов². При этом никто из представителей самих этих европейских государств явно не хочет, чтобы численность исламского населения в их странах увеличивалась. Процесс западнизации Европы, т.е. включение Центральной и Восточной Европы в ЕС, НАТО, в решение общеевропейских проблем на основе западных императивов и ценностей приводит к тому, что проблема столкновения цивилизаций (в частности, христианской и мусульманской) усиливается в этих странах. Игнорировать эту проблему нельзя, как недопустимо было игнорировать антисемитизм начала прошлого столетия.

Еще один компонент межкультурного диалога, на котором хотелось бы остановиться ввиду его исключительной актуальности, – коммуникационный. При видимости сохранения национальной культурной идентификации английский язык совершенно объективно сегодня стал единственным международным средством коммуникаций. Изучая язык, мы изучаем и соответствующую культуру, американскую прежде всего³. Принимаем мы ее или нет, другой вопрос, однако как факт многие страны в результате теряют свою уникальность, становясь частью доминирующей культуры. Язык – это больше чем просто средство общения. Вместе с языком общения транслируется система ценностей, идеалы, зачастую даже образ жизни. С другой стороны, единый язык общения, безусловно, сближает людей, дает им возможность прямых коммуникаций, обмена знаниями, эмпирическим опытом. Однако как несомненно важное пространство межкультурного диалога – коммуникационное – язык нуждается в четком регулировании правил и пределов проникновения в целях сохранения языковой и культурной самобытности народов.

Несомненными проводниками идей межкультурного диалога являются представители искусства, культуры, науки, спорта. Они несут общие для всех понятные ценности. Эти измерения межкультурных коммуникаций не имеют

¹ John Paul II Pope. Dialogue between cultures for a civilization of love and peace: message of his holiness Pope John Paul II for the celebration of the «World Day of Peace». January. 1st. 2001 // International Journal of Humanities & Peace. 2001. Vol. 17, issue 1. P. 4-8.

² Moreno Leora Fearing the Future: Islamophobia in Central Europe // New Presence: The Prague Journal of Central European Affairs. Autumn. 2010. Vol. 12, issue 3. P. 73-80

³ Savignon Sandra J., Sysoyev, Pavel V. Sociocultural Strategies for a Dialogue of Cultures // Modern Language Journal. Winter. 2002. Vol. 86, issue 4. P. 508-524

границ, четких национальных разграничений, это достояние всего человечества. Поэтому развитие контактов этой сферы необходимо только наращивать в целях нейтрализации существующих и превентивного воздействия на потенциальные межнациональные и межкультурные конфликты.

Межкультурный диалог. Теории и практика

Европейская философия развития глобального общества имеет несколько столетий развития. Зарождение идей о глобальном обществе и диалоге в нем представлено в работах Канта и его взглядах на проблему космополитизма. По его мнению, каждый может реализовывать свои права, не оглядываясь на других, так как государства образуют некую кооперацию в целях развития торговли и другого взаимодействия¹. По сути идеи Канта носят характер рассмотрения патриотизма в контексте космополитических прав индивидов – так называемый «патриотический космополитизм». Однако при этом основная суть идей Канта состоит в том, что для построения глобального общества идеалы будущей «всемирной республики» должны стоять выше «локального» патриотизма². Какова же практика реализации этих фундаментальных ценностей? В современных условиях крайних диспропорций социального, экономического и интеллектуального развития государств и народов эта весьма обоснованная и безобидная, казалось бы, теория приводит на практике к тому, что космополитизм в настоящее время входит в противоречие с национальным патриотизмом. Люди стремятся туда, где лучше, и, следовательно, используя возможности космополитизма, принимают патриотизм наиболее прогрессивных государств. Плюрализм национальных идентичностей стал залогом развития патриотизма таких полиэтноконфессиональных стран, как США, в основе которого победы и достижения американского народа, а не конкретных культур и национальностей.

«Без достижения идеалов истинного братства и честности в диалоге между культурами невозможно обеспечение мира и согласия в новом тысячелетии», – заявил в своей речи Иоанн Павел II в День Мира 1 января 2001 г.³ По заявлению понтифика, в новом веке лишь несколько стран имеют монополию на культурную индустрию, внедряя в систему ценностных ориентиров по всему миру свои идеалы, в результате чего тысячи людей могут потерять свои культурные идентичности.

¹ Kant I. The Metaphysics of Morals [1797], in Immanuel Kant, Practical Philosophy, translated and edited by Mary J. Gregor (Cambridge, 1996). P. 489.

² Axtmann R. Cosmopolitanism and Globality; Kant, Arendt and Beck on the Global Condition // German Politics & Society. 10/1/2011. Vol. 29, issue 3. P. 20-37.

³ John Paul II Pope. Dialogue between cultures for a civilization of love and peace: message of his holiness Pope John Paul II for the celebration of the «World Day of Peace». January. 1st. 2001 // International Journal of Humanities & Peace. 2001. Vol. 17, issue 1. P. 4-8.

При этом необходимо понимание того, что существующие сегодня механизмы межкультурного диалога далеки от идеальных. Более того, диалог невозможен с теми, кто игнорирует его, не принимает фундаментальные ценности человеческой жизни, достоинства, культурного многообразия. Какой диалог может быть с преступником-террористом, экстремистом, не желающим в нем участвовать, хотя это и не освобождает демократическое общество от обязательства постоянно предоставлять возможности для диалога.

Есть и другие, более глобальные проблемы реализации механизмов межкультурного диалога, в основе которого в западной доктрине лежат основополагающие идеи защиты неотъемлемых прав человека, демократия и верховенство закона (3.4.1). «Этнические, культурные, религиозные и лингвистические традиции не могут быть основанием для того, чтобы препятствовать индивидам в осуществлении их основных прав или участия в общественной жизни» (3.4.1).

В действительности реализация прав человека на практике – это всегда конфликт между интересами индивида и государственными (социальными) интересами, при этом индивид руководствуется всегда только своими собственными интересами и потребностями. Однако стоит ли сомневаться в том, что в действительности статус личности развивается только тогда, когда развивается само общество, когда его поведение соответствует устоям и традициям, нравственным идеалам. Что же за идеалы и нравственные ориентиры нам предлагает Белая книга?

Базовое утверждение, содержащееся в Белой книге, гласит: «Универсальные принципы, отстаиваемые Советом Европы, выступают в качестве морального ориентира». Однако такой подход не может быть консенсуальным. В частности, в одном из доктринальных основополагающих документов Русской православной церкви, характеризующем подходы и идеологию в этой сфере, «Основах учения Русской православной церкви о достоинстве, свободе и правах человека» (2008), говорится об этом следующим образом: «Права человека не могут быть выше ценностей духовного мира. ...Индивидуальные права человека не могут противопоставляться ценностям и интересам Отечества, общины, семьи. Осуществление прав человека не должно быть оправданием для посягательства на религиозные святыни, культурные ценности, самобытность народа. ...Слабость института прав человека в том, что он, защищая свободу выбора (αὐτεξουσίον), все менее и менее учитывает нравственное измерение жиз-

ни и свободу от греха (ἐλευθερία). Общественное устройство должно ориентироваться на обе свободы, гармонизируя их реализацию в публичной сфере»¹.

Представленную позицию Русской православной церкви косвенно подтверждают и многие западные исследователи. Один из известных ученых в области философии прав человека профессор Юрген Хабермас, рассуждая о концепции прав человека, отмечает дуалистичную их природу: с точки зрения морали и с точки зрения права такой контекст может быть различен. В частности, им также отмечается, что американская концепция равенства всех перед законом нередко вызывает сомнения, особенно у незападных исследователей².

Сомнительность утверждения Белой книги о нравственных ориентирах, отстаиваемых Советом Европы, подтверждается и открытой сегодня дискуссией о легализации однополых браков, гомосексуализма и его пропаганды.

После окончания летней сессии ПАСЕ в июле 2013 г. в Страсбурге, на которой было принято решение потребовать от стран – членов Совета Европы разработать законодательные меры, ввести образовательные программы и проводить политический курс по поддержке специфических прав людей, придерживающихся гомосексуальной ориентации, представитель РПЦ при Совете Европы исчерпывающе прокомментировал ситуацию, сложившуюся в европейских структурах: «На наших глазах делаются попытки совершить цивилизационный переворот. Представление о человеке, основанное на естественном законе, заменяется виртуальной антропологией. Если до сих пор законодательство государства о семье и отношениях между полами опиралось на законы природы, то теперь оно поставляется на зыбкую почву человеческих предпочтений и фантазий. А что дальше? Законодательное закрепление и защита прав сторонников педофилии, зоофилии, полигамии и разных смешанных форм человеческих отношений? Но только почему это должно становиться фундаментом общественной жизни и государственной политики?»³.

Этот наглядный пример служит подтверждением тому, что подобная нравственная доктрина, изложенная в европейских «базовых документах», не может быть принята и реализована в практике многих государств и вызывает сегодня массу протестов в тех странах, где эта доктрина уже претворяется в жизнь.

Другая проблемная сторона предложенных механизмов развития межкультурного диалога в западной доктрине – их условность. Сохранение культурной

¹ Основы учения Русской православной церкви о достоинстве, свободе и правах человека. 26 июня 2008 г. Москва, Храм Христа Спасителя, 26 июня 2008 г. – <http://www.patriarchia.ru/db/text/428616.html>

² Flynn J. Habermas on Human Rights: Law, Morality, and Intercultural Dialogue // *Social Theory & Practice*. July. 2003. Vol. 29, issue 3. P. 431-457.

³ Представитель РПЦ: легализация нетрадиционных семей – модная утопия. 2013-07-05. – <http://www.strasbourg-reor.org/?topicid=1053>

идентичности сегодня во многом зависит от того, насколько нация, государство, отдельные группы и даже индивиды, представляющие ее, способны к открытому честному диалогу. Иными словами, только диалектическое мышление, способность взглянуть на мир глазами других может освободить мир от нарастающих угроз межкультурных и межкультурных конфликтов.

Есть в западной доктрине и совершенно радикальные взгляды на проблему необходимости межкультурного диалога. Исследователи этой проблемы, в частности профессор Алан Вульф, утверждают, что в реальности проблема межкультурных конфликтов не настолько актуальна для среднестатистического американца, так как между конкретными людьми больше конфликтов, чем между культурами. А подогреваются страсти в этой сфере элитой, в том числе политической, рядовые же граждане больше склонны к толерантности и стараются держаться подальше от экстремистских дебатов¹.

Межрелигиозный диалог больше, чем межкультурный

Межрелигиозный диалог провозглашен частью диалога межкультурного. Но какой частью? Явно не самой последней, более того, есть все основания полагать, что ему должно быть выделено решающее значение. Диалог между конфессиями имеет свою исключительную специфику, при этом не затрагиваются аксиомы, догматы одной религии в ущерб другой, наоборот, диалог строится на основе принципов добра и любви к ближнему, к окружающему, лежащими в основе каждой из религий.

После посещения Татарстана – республики, наиболее уязвимой к проблемам межкультурного и межконфессионального диалога на территории России, госсекретарь США Хилари Клинтон заявила, что Татарстан – «модель мирного сосуществования людей, исповедующих разные религии. А Соединенные Штаты как раз стремятся укрепить диалог между религиями. У вас это не абстрактно, а как раз то, что мы ищем. Мы хотим создать программы, которые смогут научить людей жить вместе»².

В свою очередь, первый Президент Татарстана Минтимер Шаймиев, выступая с докладом в штаб-квартире ЮНЕСКО, так охарактеризовал специфику подходов к межрелигиозному диалогу в республике: «Взаимодействие культур, их диалог – наиболее благоприятная основа для развития межнациональных отношений. Только в таком диалоге происходит преодоление стереотипов и взаимообогащение, формируется фундамент для разрешения лю-

¹ Hunter J.D., Wolfe A. Is There a Culture War? A Dialogue on Values and America Public Life. Edited with an introduction by E. J. Dionne, Jr., and Michael Cromartie. Comments by Certmde Himmelfarb and Morris P. Fiorina. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2006. 118 pp.

² Визит Государственного секретаря США Х. Клинтон в Казань. Информационное агентство Reuters. 9 октября 2009 г.

бого конфликта... толерантность, в том числе и этноконфессиональная, должна поддерживаться и культивироваться государствами»¹.

Есть еще одна важная сторона межконфессионального диалога наряду с межкультурным. Участие в таком роде взаимодействия имеет для сторон особые нравственные ориентиры, укрепляющие желание понять и осмыслить позицию других. По утверждению иерархов Римской католической церкви, межрелигиозный диалог гораздо важнее межкультурного, так как участие в таком диалоге продиктовано в первую очередь Божией волей².

Стоило бы удивляться, но даже такие сложные и наиболее важные в реалиях XXI в. отношения, как между США и Китаем, существенно укрепляются, и это реально делается в практической области через межрелигиозный диалог³.

Веками западные цивилизации насаждали по миру свои ценности, прибегая к насилию, и неудивительным является то, что многие представители мусульманской цивилизации называют сегодняшние военные операции США и союзников в Ираке и Афганистане не иначе как новыми крестовыми походами⁴. Специфика сегодняшнего дня в межрелигиозной составляющей межкультурного диалога не только в том, чтобы слышать позицию людей другой веры, но и пытаться осмыслить ее и понять.

Видится целесообразным переведение межрелигиозного диалога как наиболее эффективного средства разрешения конфликтных проявлений в межкультурных коммуникациях в практическую плоскость, его институционализация. Возможно создание специального межрелигиозного форума для обсуждения наиболее актуальных, острых проблем межкультурного диалога. Это был бы реальный шаг для развития международного гуманитарного сотрудничества, а также эффективная мера по укреплению международной стабильности и взаимопонимания.

Межкультурные конфликты в межрелигиозной и межкультурной плоскости – это конфликты, в том числе и в Америке, между ортодоксальной частью общества, перегруженной стереотипами времен «холодной войны», и

¹ Доклад первого Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева на 185-й сессии Исполнительного совета ЮНЕСКО к дискуссии по теме «Межкультурный диалог-2010: переосмысление политики в контексте культуры мира» 11 октября 2010 г. Штаб-квартира ЮНЕСКО, г. Париж <http://shaimiev.tatar.ru/pub/view/10243>

² Interreligious Dialogue More Than Intercultural // America. 4/17/2006. Vol. 194, issue 14. P.6.

³ Froeber Davis E., Haskins Sandra S., Wood Jeff, Haskins Charles A. American–Chinese Multi-Faith Religious Exchanges: Sino-U.S. Multi-Faith Dialogues Build Bridges to Bilateral Understanding // Journal of Church & State. Jan. 2010. Vol. 52, issue 1. P. 138-154.

⁴ Woodberry J. Dudley. Can We Dialogue with Islam?// Christianity Today. Feb. 2007. Vol. 51, issue 2. P. 108-109.

теми, кто прогрессивно относится к меняющимся реалиям, сохраняя нравственные устои, пытается увидеть и понять позицию других.

Современная международная действительность уже объективно не может развиваться в стереотипах мышления «мое – чужое», борьбы одной цивилизации за существование вопреки другой. Учитывая вызовы глобализации, проникающей взаимозависимости и транспарентности, усиливающейся миграции населения в мире, подобное стереотипное мышление способно взорвать мир изнутри. В связи с этим не вызывает сомнения необходимость актуализации проблем, связанных с межкультурным диалогом в современном общественно-политическом пространстве. Зарождение идей толерантности в отношении к представителям других культур и ценностных идеалов присутствует практически по всем традиционным религиям, является их идейным стержнем. Веротерпимость и культурное многообразие веками осознавалось как залог развития общества.

Жизнь в будущем столетии во много будет зависеть от того, насколько человечество сможет преодолевать кризисы, идти на уступки во имя общих ценностей и идеалов. При этом сохранение культурной самобытности, развитие настоящих, а не иллюзорных механизмов межкультурных коммуникаций будет залогом достижения мира и всеобщей безопасности.

§3. Обеспечение прав человека как один из аспектов национальной безопасности

*В самом равенстве столько неравенства!
Разум не у всех одинаков, а права одинаковы.*
Плиний

Стратегия национальной безопасности России до 2020 г. – это основной документ, которая определяет стратегические приоритеты, цели и меры по обеспечению национальной безопасности и устойчивое развитие Российской Федерации на длительный период. Новеллой современной концепции национальной безопасности по сравнению с концепциями национальной безопасности 1997 и 2000 годов является, прежде всего, включение в нее обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Для противодействия угрозам национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан требуется совершенствование национальной системы защиты прав человека путем развития судебной системы и законодательства.

Нередко человек незащищен при встрече с государственным произволом. Реальная защита каждого человека от возможного произвола государства про-

исходит с осознанием мировым сообществом, что личность человека - высшая ценность - должна быть защищена правом. Наиболее уязвимым человек становится в местах лишения свободы, где ограничиваются и зачастую нарушаются его права. Поэтому права человека – индикатор эффективности всех факторов общественного развития, в том числе реальности или иллюзорности правовой и социальной природы государства¹.

После завершения Второй мировой войны социальное общество установило целый комплекс прав заключенных, ставших частью международного права. Это было время, когда мир был преисполнен решимости никогда больше не допустить повторение случившегося. Так, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года Декларация закрепляет в части отправления правосудия следующее: все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона (ст.7); каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом (ст.8); никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию (ст.10); каждый человек для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом (ст.11). Все положения этого документа применимы для определения коренных основ правового статуса лица в сфере уголовной юстиции².

Такой подход объясним, поскольку условия содержания под стражей — один из факторов, определяющих чувство собственного достоинства и самоуважения человека. Место, где он спит, имеет ли постель с простынями и одеялом или спит на полу либо по очереди с сокамерниками, где и как он ест, имеет ли он доступ к туалету или вынужден просить (а иногда умолять) охранника отвести его каждый раз, когда возникает необходимость, — все это оказывает огромное влияние на психическое и физическое состояние арестованного³. Так, знаковым для российского общества и системы обеспечения прав человека в условиях изоляции от общества стало дело «Валерий Калашников против Рос-

¹ Лукашева Е.А. Права человека – индикатор национальной безопасности // Труды Института государства и права Российской Академии наук. – М.: Институт государства и права РАН, 2013.- С.7.

² Зубков А.И. Уголовно-исполнительное право России: теория, законодательство, международные стандарты, отечественная практика конца XIX - начала XXI века: учебник для вузов. 2 –е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, 2013. - С.637.

³ Стецовский Ю.И. Право на свободу и личную неприкосновенность: нормы и действительность. - М.: Дело, - С.248-249.

сийской Федерации». Калашников обратился с жалобой в Европейский суд по правам человека на условия его содержания в следственном изоляторе №1 г. Магадана: он содержался в камере площадью 17 кв. м, в которой имелось восемь спальных мест, при этом в камере содержалось 24 заключенных, спать приходилось по очереди, свет в камере никогда не выключался, санузел находился на всеобщем обозрении, в камере отсутствовала вентиляция, не выдавалось нормальное постельное белье и столовые приборы, в камерах были тараканы и муравьи и т.д. 15 июля 2006 года Европейский суд по правам человека признал, что в отношении этого гражданина были нарушены положения статей 3, 5, и 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.¹

В соответствии с ч.4 ст.15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются частью правовой системы России. Если международным договором РФ предусматриваются иные правила, чем предусмотренные законом, применяются правила международного договора. Эти нормы содержатся как в универсальных международно-правовых актах, регулирующих различные вопросы, так и в отдельных двусторонних международных договорах, заключаемых по тем или иным аспектам уголовного судопроизводства. Они регулируют различные вопросы взаимодействия российских правоохранительных органов с зарубежными, определяют пределы действия российского уголовно-процессуального закона, устанавливают права и обязанности участников уголовного процесса, уточняют порядок совершения в РФ процессуальных действий с «иностранным элементом». В сферу международно-правового регулирования входят все стадии уголовного процесса.²

Для обеспечения правовой защиты осужденного также важное значение имеет Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый 16 декабря 1966 года. В соответствии со ст.14 каждый, кто осужден за какое-либо преступление, имеет право на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону. Право осужденного на пересмотр приговора предполагает предоставление ему возможности по своей воле и своими собственными действиями возбуждать производство по проверке законности и обоснованности приговора, не дожидаясь чьего бы то ни было разрешения или санкции на начало такого пересмотра. Это право носит абсолютный характер, и законодатель не вправе ограничивать его ни по

¹ Стецовский Ю.И. Указ.соч.

² Бирюков П.Н. Нормы международного уголовно-процессуального права в правовой системе Российской Федерации. - Воронеж: Воронежский государственный университет, 2000. - С.41.

кругу лиц, ни по видам судебных приговоров, подлежащих пересмотру, ни по каким иным обстоятельствам¹.

Среди международных документов защиты прав и свобод человека следует особо выделить Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. Конвенция раскрывает понятие "пытка" и определяет ее как "любое действие, которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная боль или страдание, физическое или нравственное, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признания, наказать его за действие, которое совершило оно или третье лицо или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо, или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера, когда такая боль или страдание причиняются государственным должностным лицом или иным лицом, выступающим в официальном качестве, или по подстрекательству, или с их ведома или молчаливого согласия. В это определение не включаются боль или страдания, которые возникают лишь в результате законных санкций, неотделимые от этих санкций или если вызываются ими случайно". Конвенция требует, чтобы все акты пыток или попытки подвергнуть пытке рассматривались в соответствии с уголовным законодательством государства — участника Конвенции. Для обеспечения контроля за выполнением требований указанной Конвенции предусмотрено создание Комитета против пыток в составе десяти экспертов, избираемых государствами-участниками². «Нарушения прав человека работниками правоохранительных структур, в частности учреждений уголовно-исполнительной системы, остаются одной из серьезнейших проблем нашего общества»³. Так, вынесенным 07.06.2007 года постановлением Европейского суда по правам человека по жалобе №52697/99 «Микадзе против Российской Федерации» установлено нарушение властями Российской Федерации положений статей Европейской конвенции по правам человека, в частности статьи 3 о запрете пыток и бесчеловечного обращения⁴.

¹ Бирюков П.Н. Указ. соч.

² Уголовно-исполнительное право России: учебное пособие / под ред. О.Г. Перминова – М.: Юридическая литература, 2001.- С.379.

³ Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ «О нарушениях прав граждан сотрудниками МВД РФ и уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ/ Специальные доклады Уполномоченного по правам человека в РФ О.О. Миронова. – М.: Юриспруденция, 2002. – С.125.

⁴ Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 июня 2007 г. Дело "Микадзе против России" (жалоба N 52697/99) (Первая Секция)// Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. - 2007.-№ 11.

Минимальными стандартными правилами обращения с заключенными, принятыми 30 августа 1955 г. I Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, предусматривается "что при принятии в тюрьму следует предоставлять письменную информацию, касающуюся правил обращения с заключенными, его категории, дисциплинарных требований данного заведения, а также дозволенных способов получения информации и подачи жалоб, равно как и всех других вопросов, позволяющих ему отдавать себе отчет о его правах и обязанностях и приспособиться к условиям жизни в данном заведении. Неграмотных заключенных следует информировать в устном порядке" (Правило 35). Заключенные вправе принимать в заключение юридического советника, взявшего на себя их защиту, и передавать ему конфиденциальные инструкции (Правило 93)¹. Так, в связи с жалобой Шенгелая Зазы Ревазовича постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2003 г. №20-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ч.1 и 2 ст. 118 УИК РФ от 14 января 2004 г. обеспечение лицу (а в нашем случае осужденному) возможности пользоваться помощью адвоката, в том числе иметь с ним свидания, не может зависеть от усмотрения какого-либо лица или органа и не предполагает необходимости получения специального разрешения на то должностного лица или органа. При этом Конституционный Суд подчеркнул, что непосредственное общение с адвокатом (в том числе и в условиях конфиденциальности) является важной составляющей права на получение юридической помощи, признаваемой как внутренним законодательством страны, так и международным сообществом².

Часто заключенные отказываются от подачи жалоб на условия содержания из-за боязни репрессий со стороны персонала и администрации учреждения, поэтому в Своде принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, утвержденном резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1988 г., предусматривается "конфиденциальный характер просьбы или жалобы, если об этом просит податель просьбы или жалобы" (Принцип 33), а также задержанные или находящиеся в заключении лица имеют право без промедления или цензуры и в условиях полной конфиденциальности связываться и консультироваться с адвокатами (Принцип 18)³.

5 мая 1998 года в Российской Федерации вступила в силу Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая 4 ноября 1950

¹ Международные акты о правах человека. Сборник документов.- М.: Издательская группа НОРМА, ИНФРА-М, 1998. - С.195,204.

² Российская газета. 2004 - 14 января.

³ Стецовский Ю.И. Указ.соч. С. 251,256.

г. Отныне положения Конвенции согласно ч.4 ст. 5 Конституции Российской Федерации, становятся частью отечественной правовой системы, а решения Европейского суда по правам человека приобретают обязательную силу. Это обязательство предполагает обязанность публичной власти не только не допускать нарушения закрепленных в Конвенции прав, но и пресекать все противоправные действия или бездействия, посягающие на права человека¹. Включение европейских стандартов по правам человека в российскую правовую систему существенно повышает меру ответственности всех правозащитных механизмов. Страсбургский контрольный механизм уже стал реальным фактором системы защиты прав и свобод человека в нашей стране². Например, жалоба № 60776/00 от 7 октября 2004 г. Полещука Евгения Владимировича, который приговором российского суда был осужден к лишению свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии. Полещук передавал в специальный отдел колонии, осуществляющий цензуру и общий надзор за всей перепиской заключенных, адресованные Европейскому суду по правам человека письма, в которых жаловался на нарушение ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод при судебном разбирательстве уголовного дела. Администрация колонии отказалась переслать письма, указав заявителю, что жалоба в Европейский суд по правам человека не будет принята администрацией колонии для отправки в Суд до тех пор, пока заявитель не обратится к Председателю Верховного Суда РФ и Генеральному прокурору РФ с надзорными жалобами на приговор или не подаст жалобу в Конституционный Суд РФ. Жалоба на нарушение ст.34 Конвенции состояла из двух частей: первая – что отправка жалобы заявителя в Европейский суд была дважды остановлена в 1999 году администрацией колонии, вторая – что на заявителя оказывалось давление после того, как он отправил жалобу в Суд. Европейский суд по правам человека установил нарушение Россией ст.34 Конвенции отказом отправить письма заявителя в Европейский суд по правам человека³.

Предметом международного уголовно-процессуального права, в частности, является исполнение приговора (обращение приговора к исполнению, при-

¹ Европейские стандарты в деятельности органов внутренних дел и пенитенциарных учреждений Татарстана/ под ред. уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан Р.Г. Вагизова.- Казань: Правозащитный центр г.Казани, 2003.- С.80.

² Муратова Н.Г. Решения Европейского суда по правам человека и их значение для судебного надзора по уголовным делам в Российской Федерации / Применение международных договоров в области прав человека в правовой системе Российской Федерации // Материалы всероссийской научно-практической конференции.- Екатеринбург, 2003. - С.64.

³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2004 г. Дело "Полещук (Poleshchuk) против Российской Федерации" (Жалоба N 60776/00) (Первая секция)//Бюллетень Европейского Суда по правам человека. -2005.-№5.

знание и исполнение приговоров иностранных судов и т.д.). Европейская конвенция о международной силе решений по уголовным делам 1970 г. устанавливает перечень оснований отказа в исполнении приговоров иностранных судов. Конвенция о передаче осужденных лиц 1983 года предусматривает механизм сотрудничества в вопросах передачи осужденных лиц. Лицо, осужденное на территории одного государства-участника Конвенции, может быть передано на территорию другого государства-участника Конвенции для отбывания назначенного ему наказания. С этой целью оно может заявить государству вынесения приговора или государству исполнения приговора о своем желании быть переданным в соответствии с настоящей Конвенцией. Запрос о передаче может быть сделан либо государством вынесения приговора, либо государством исполнения приговора. Если осужденный заявил государству вынесения приговора о своем желании быть переданным в соответствии с настоящей Конвенцией, это государство информирует об этом государство исполнения приговора в практически возможные кратчайшие сроки после того, как судебное решение стало окончательным. В этой информации указываются: фамилия, дата и место рождения осужденного; его адрес, если таковой имеется, в государстве исполнения приговора; факты, на которых был основан приговор; содержание, продолжительность и дата начала срока наказания. Осужденный должен быть информирован письменно о любых мерах, принятых государством вынесения приговора или государством исполнения приговора, а также о любом решении, принятом любым из этих государств в отношении просьбы о передаче¹. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 206-ФЗ "О ратификации Конвенции о передаче осужденных лиц и Дополнительного протокола к ней" Россия ратифицировала конвенцию, в связи с чем для обмена заключенными нет необходимости подписывать отдельный договор с заинтересованной страной, если такая страна тоже участвует в Конвенции. Так, благодаря ратификации 19 ноября 2008 года стала возможной передача из США российского дипломата Владимира Кузнецова, осужденного к 51 месяцу тюрьмы и штрафу в 73 тысячи долларов².

¹ Права человека в международном и внутригосударственном праве: учебник для вузов/ отв. ред. проф. Р.М. Валеев.- Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2004.- С.88.

² Литошенко А. Дипломат Кузнецов передан России // URL:<http://www.infox.ru/authority/foreign/2008/11/19/document3521.phtml> (дата обращения 15.09.2015)

В 1998 году государствами СНГ была принята Конвенция о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания¹. Однако Россия не ратифицировала данную конвенцию, что оказалось проблемой для наших граждан. Так, к примеру, в ноябре 1999 года в г. Усть-Каменогорске правоохранительными органами Казахстана по обвинению в попытке "насильственного захвата власти" была задержана группа российских граждан. В июне 2000 года все они были приговорены к длительным срокам лишения свободы. Все последующие годы российской стороной при активном участии Уполномоченного по правам человека в РФ предпринимались безуспешные попытки добиться перевода осужденных для отбывания оставшейся части наказания из Казахстана в Российскую Федерацию. В. Лукин отметил, что во избежание подобных ситуаций в будущем следовало бы всерьез озаботиться заключением двусторонних договоров о передаче осужденных в страну их гражданства со всеми странами СНГ².

Одной из важных мер предупреждения преступности является возвращение отбывающих наказание лиц к нормальной жизни. Для достижения этого часто бывает необходимо, чтобы лицам, лишенным свободы, была предоставлена возможность отбывать наказание в стране их гражданства. В этих целях Российская Федерация заключает соответствующие договоры, по которым граждане, осужденные к лишению свободы в другом государстве, могут передаваться для отбывания наказания в государство их гражданства³.

Конституция РФ в ст.63 ч.2 устанавливает, что передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляется на основе федерального закона или международного договора РФ. В настоящее время такие договоры подписаны почти со всеми странами СНГ и другими государствами.

Существенным фактором обновления российского уголовно-процессуального законодательства стало включение в УПК РФ части пятой «Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства». Международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства – основанное на международном договоре РФ, международном соглашении или на принципе взаимности взаимодействие российских судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организа-

¹ Бирюков П.Н. Нормы международного уголовно-процессуального права в правовой системе Российской Федерации. - Воронеж: Воронежский государственный университет, 2000. - С. 18-19.

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 год // Российская газета. - 2008.- 14 марта.

³ Бирюков П.Н. Указ. соч. С.130.

циями по вопросам оказания правовой помощи, выдачи лица для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачи лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого оно является¹.

В отношении лица, совершившего преступление на территории или против иностранного государства, выдача данному иностранному государству (по его запросу) для уголовного преследования или для исполнения постановленного в отношении такого лица иностранным судом приговора является одной из форм оказания правовой помощи по уголовным делам. Часть 2 ст.63 Конституции РФ устанавливает, что выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, осуществляется на основе федерального закона или международного договора РФ. Применительно к сфере международного права выдача предусмотрена значительным числом многосторонних и двусторонних договоров, участницей которых является Российская Федерация. К ним, в частности, относятся Минская конвенция, Европейская конвенция о выдаче 1957 г. и «Дополнительный протокол» к ней от 15 октября 1975 г. (подписаны Россией 7 ноября 1996 г.), договор о выдаче с республикой Индия от 21 декабря 1998 г. и др.²

Часть 2 ст.460 УПК РФ устанавливает условия, при соблюдении которых возможна выдача лица для исполнения приговора: лицо должно быть осуждено к лишению свободы на срок не менее шести месяцев. Если запрос о выдаче включает ряд отдельных преступлений, каждое из которых наказуемо в соответствии с законодательством запрашивающего государства и запрашивающим государством (Российской Федерации) лишением свободы или подпадает под постановление о задержании, однако некоторые из них не отвечают условию в отношении срока наказания, которое может быть установлено, запрашиваемое государство также имеет право осуществить выдачу за отдельные преступления. Это право распространяется и на правонарушения, наказуемые лишь денежными санкциями (п.2 ст.2 Европейской конвенции о выдаче от 13 декабря 1957 г., в ред. «Второго дополнительного протокола» от 17 мая 1978 г.)³.

Вопрос о регулировании данных правоотношений национальными законодательными актами оставался открытым вплоть до принятия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Глава 55 УПК РФ является первым, не считая федеральных законов о ратификации того либо иного меж-

¹ Лупинская П.А. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации.- М.: Юрист, 2004. -С.702-703.

² Алексеева В.В., Белянинова Ю.В., Труевская И.Н, Дедов А.М., Петров М.И., Костькова О.В., Земскова И.М. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. – М.: Издательство Эксмо, 2005. - С.530.

³ Там же. С.531.

дународного договора, внутренним законодательным актом в сфере передачи лиц для отбывания наказания в страну, гражданами которой они являются¹. Представление федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области исполнения наказаний, а равно обращение осужденного, его представителя, компетентных органов иностранного государства о передаче лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого это лицо является, рассматриваются судом в порядке и сроки, установленные ст.ст. 396, 397, 399 УПК РФ (ст.470 УПК РФ).

Таким образом, в последнее время в отечественной юридической науке появился повышенный интерес к проблемам реализации в правовой системе РФ норм международного права. Так, например, по мнению профессора Валеева Р.М., в международном праве разработано довольно много методов осуществления международного контроля за деятельностью государств по выполнению ими своих международно-правовых обязательств, которые могут обеспечить их эффективное соблюдение². Отсутствие в настоящее время координирующего судебного органа на территориях бывшего Советского Союза сказывается и на складывающейся правоприменительной практике³. Представляется, что в стадии исполнения приговора судебный контроль должен претворяться в реальных отношениях, возникающих в связи с выполнением Россией международного договора. Новое уголовно-процессуальное законодательство восприняло ряд международных стандартов прав осужденных: запрет на повторное осуждение, возможность индивидуальных петиций в Европейский суд по правам человека.

Можно констатировать существование международного судебного контроля. Однако в настоящее время не решена проблема официального опубликования решений Европейского суда по правам человека. Ознакомление с результатами работы Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека довольно затруднено. Поэтому необходимо законодательное закрепление механизма исполнения приговора, иных судебных и процессуальных решений в сфере международного сотрудничества.

Права и свободы человека включены в Стратегию национальной безопасности в качестве одного из важнейших национальных приоритетов. Этот подход представляет исключительное значение защиты и обеспечения прав человека и показывает, что без такой защиты, без достойной жизни человека, в том

¹ Алексеева В.В., Белянинова Ю.В., Труевская И.Н., Дедов А.М., Петров М.И., Костькова О.В., Земскова И.М. Указ. соч. С.549.

² Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. - Казань: Центр инновационных технологий, 2003. - С.138.

³ Муратова Н.Г. Международный судебный контроль в уголовной юстиции: проблемы законодательного регулирования и совершенствования практики// Правосудие в Татарстане. - 2006.- №3(28).

числе и находящегося в местах лишения свободы, невозможно обеспечить государственную безопасность и ее приоритеты.

§4. Конституционное право на образование и его реализация как базовый элемент развития и обеспечения безопасности личности

Все люди в равной мере имеют право на образование и должны пользоваться плодами науки.

Фридрих Энгельс

В современном мире право на образование рассматривается как одно из фундаментальных естественных элементов развития и обеспечения безопасности личности, основных прав человека¹. Всеобщая Декларация прав человека (ст. 26) закрепила обязательность, общедоступность, бесплатность начального образования, обозначив цель образования в мировом масштабе: «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 народами, расовыми и религиозными группами»². Однако Всеобщая декларация прав человека, будучи документом высокого нравственного гуманистического значения, лишь закрепила основные приоритеты, принципы, цели и задачи в области прав человека, к реализации которых должны стремиться все государства — участники Декларации. Декларативный (т.е. провозглашающий) принцип права на образование был закреплен как обязательный для государств — членов ООН, ратифицировавших Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах также утверждает право каждого человека на образование: обязательность и

¹ Такое понимание права на образование закреплено Всеобщей декларацией прав человека, Конвенцией о борьбе с дискриминацией в области образования, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцией о правах ребенка, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. ЮНЕСКО рекомендует рассматривать право на образование как элемент прав на жизнь, на развитие, на непрерывное образование, которое должно реализовываться в течение всей жизни человека.

² Позднее международное сообщество подтвердило это стремление в Декларации принципов толерантности, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО 16 ноября 1995 г. Кроме того, Всеобщая декларация прав человека закрепила приоритетное право родителей на выбор вида образования для своих малолетних детей

бесплатность для всех начального образования, открытость и доступность среднего образования в его различных формах (включая профессионально-техническое образование), высшего образования (на основе способностей каждого) с постепенным введением его получения на бесплатной основе. В Пакте были детализированы цели образования, которое «должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам... должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества», а также способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между нациями и религиями, содействовать ООН в поддержании мира.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод гласит, что «никому не может быть отказано в праве на образование». Данная формулировка подтверждает право каждого человека на образование, налагает запрет на какую бы то ни было дискриминацию в праве на образование, однако Конвенция не конкретизирует уровень получения образования.

Конвенция о правах ребенка закрепила общедоступность, бесплатность и обязательность начального образования, право ребенка на доступность информации и материалов в области образования, возложив на государств-участников обязанности:

- обеспечивать доступность среднего образования, общего и профессионального, на бесплатной основе;
- обеспечивать доступность высшего образования для всех на основе способностей каждого;
- принимать меры к регулярному посещению детьми школ, к снижению числа детей, покидающих школы.

Российская система образования способна конкурировать с системами образования передовых стран. При этом необходимы широкая поддержка со стороны общественности проводимой образовательной политики, восстановление ответственности и активной роли государства в этой сфере, глубокая и всесторонняя модернизация образования, выделение необходимых для этого ресурсов и создание механизмов их эффективного использования.

Образование в России осуществляется в соответствии с Законом РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ, Государственной программой Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 792-р, иными законодательными актами, а также прокомментированными выше нормами международного права. Конституция РФ провозгласила Россию демократическим правовым государством,

в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью¹. Политика России как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Признание и обеспечение социальных прав и гарантий их реализации, как справедливо отметил В.Д. Зорькин, имеют принципиальное значение для общественного развития и благополучия².

Современная конституционно-правовая основа права человека на образование в Российской Федерации имеет сложную структуру, включающую в себя самые различные по характеру, содержанию и назначению акты, с помощью которых регулируются правоотношения в данной сфере.

Эту основу можно разделить на 4 уровня: федеральный, региональный, местный и локальный, каждый из которых имеет свои подуровни.

Согласно п. 1 ст. 17 Конституции, «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». В соответствии со ст. 17 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» № 2-ФКЗ от 17 декабря 1997 г. Правительство Российской Федерации: разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки; имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки; обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования; определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования; развивает систему бесплатного образования.

Федеральные законы в области образования разграничивают компетенцию и ответственность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; регулируют в рамках установленной федеральной компетенции вопросы, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации. В этой части федеральные законы в области образования являются законами прямого действия и применяются на всей территории России. Они вводят общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации и в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования. Базовыми документами являются Закон РФ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. - 1993. - № 237.

² Зорькин В.Д. Стандарт справедливости //Российская газета. Федеральный выпуск. - 2007. - 8 июня.

г. № 273-ФЗ, Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 792-р. Закон РФ «Об образовании в Российской Федерации» служит гарантией реализации конституционного права на образование на всей территории Российской Федерации для каждого ее гражданина.

Необходимо отметить особую роль актов Президента России в сфере образования. Так, в соответствии со ст. 112 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» № 2-ФКЗ от 17 декабря 1997 г. Президент России определяет эффективную систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, в которую в сфере образования в настоящее время входит: Министерство образования и науки РФ, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство по науке¹.

Кроме того, указами Президента РФ решаются вопросы, связанные с установлением размеров стипендий и предоставлением льгот студентам и аспирантам, закреплением мер социальной защиты работников образовательных организаций, определением правового статуса отдельных видов образовательных организаций и другие вопросы.

Государство различными способами поддерживает развитие образования и обеспечивает безопасность личности. Создаются новые крупные государственные университеты. Так Казанский государственный университет был преобразован в Казанский (Приволжский) федеральный университет². Программа развития федерального университета предполагает масштабные инвестиции в развитие инфраструктуры, повышение квалификации персонала, оснащение лабораторий и учебных аудиторий, совершенствование управления образовательным комплексом. Используя конституционное право на образование, человек имеет возможность получить бесплатное высшее профессиональное образование, которое послужит базой для дальнейшего профессионального роста и востребованности на рынке труда.

Региональный уровень нормативных правовых актов об образовании формируют 3 подуровня. Первый образуют конституции республик и уставы иных субъектов Российской Федерации, определяющие параметры правового регулирования субъектов Российской Федерации. Второй подуровень регио-

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. (в ред. указа Президента РФ № 1445 от 07.10.2008).

² Распоряжение Правительства РФ от 2 апреля 2010 года № 500-р «О создании федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования „Казанский (Приволжский) федеральный университет“» // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 15. — Ст. 1811.

нального уровня составляют законы республик, краев, областей, автономных образований, городов федерального значения, конкретизирующие федеральные конституционные нормы в определенной «фазе общественных отношений в целях их практического осуществления». Третий подуровень образуют нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации: указы президентов республик, распоряжения глав администраций этих субъектов (например, Президента Республики Татарстан), постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (законодательных собраний), решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Право субъектов РФ осуществлять нормативно-правовое регулирование общественных отношений в области образования позволяет им существенно развивать и дополнять сферу правового регулирования федерального законодательства в области образования с учетом национальных, социально-экономических, географических, демографических и других конкретно-исторических особенностей региона.

Третий уровень (местный) нормативно-правовой основы права человека на образование образуют акты, принимаемые муниципальными органами: уставы муниципальных образований (районов, городов, районов в городе, поселков, сел и иных административно-территориальных образований), акты выборных представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также иных должностных лиц органов местного самоуправления, акты глав муниципальных образований и другие акты этого уровня, отражающие в правовом регулировании особенности, связанные с реализацией прав личности на образование.

Локальные акты, которые замыкают систему подзаконных нормативно-правовых актов в сфере права человека на образование, принимаются непосредственно образовательными организациями и служат возможностью регулировать отношения в сфере образования применительно к специфике образовательной организации, особенностям его педагогической и иной деятельности в сфере образования. Порядок принятия локальных актов, перечень вопросов, по которым могут принимать нормативно-правовые акты органы управления образовательной организации, регламентируются уставом образовательной организации, который также является локальным актом и занимает среди последних особое место. Следует отметить, что остальные локальные акты образовательной организации не могут противоречить его уставу, а подзаконные нормативные - правовые акты не должны содержать норм, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству.

В системе федеральных подзаконных актов в сфере образования различные вопросы, связанные с реализацией права на образование, регулируют также и нормативные - правовые акты различных министерств и ведомств. Так, например, приказами Министерства обороны и Министерства внутренних дел могут устанавливаться задачи, структура, общие положения и организация учебной работы высшего учебного заведения¹ или порядок премирования сотрудников этих министерств за труды в области науки².

За восстановлением нарушенного конституционного права на получение образования граждане обращаются в суд. Материалы судебной практики свидетельствуют, что граждане активно пользуются своим конституционным правом на судебную защиту, т. е. обжалуют в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ), повлекшие за собой нарушение их прав, свобод и законных интересов в сфере образования. Так, анализ судебной практики показывает, что в настоящее время наиболее распространенными исками в сфере образования в судах общей юрисдикции являются иски на нарушение права на общедоступность дошкольного образования, а именно: наличие очереди для получения места в дошкольном учреждении, предоставление места в детском саду с учетом места жительства или порядок платы за дошкольное образование. Данная проблема наиболее актуальна для молодых родителей – студентов вузов, аспирантов, а также для выпускников вузов-молодых специалистов.

Под общедоступностью дошкольного образования понимают, во-первых, возможность получения места в детском саду к моменту достижения ребенком установленного законом возраста, то есть гарантированное зачисление без очередей. В соответствии с ч. 1 ст. 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» получение дошкольного образования в образовательных организациях может начинаться по достижении детьми возраста двух месяцев. Во-вторых, доступность дошкольного образования подразумевает возможность снижения платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных организациях путем существующей системы компенсаций родительской платы.

Рассмотрим судебную практику по обоим направлениям.

¹ Об организационно-штатных мероприятиях по созданию Санкт-Петербургского военного института внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД РОССИИ от 24.03.2000 N 013.

² О премиях Министерства внутренних дел Российской Федерации в области литературы и искусства, в области науки и техники: приказ МВД России от 12.12.2011 N 1223 (ред. от 06.05.2013).

В отношении наличия очередей при приеме в детские сады очевидным нарушением является невключение в очередь на предоставление места в детском саду лиц, имеющих на это право¹, или использование помещений детского сада не по назначению при наличии зарегистрированной очереди в детский сад².

Вместе с тем следует отметить, что по отношению к вопросу о правомерности самого наличия очереди в детские сады судебная практика противоречива. Одни суды не считают наличие очереди нарушением конституционного права на образование, в то время как другие приходят к выводу, что реализация конституционного права на образование, в том числе дошкольное, не может быть поставлена в зависимость от фактического наличия мест в дошкольных образовательных организациях.

В качестве примера первого подхода можно привести Решение Новосавиновского суда г. Казани от 18 февраля 2014 г. по делу № 2-626/2014(2-7913/2013). Суд определил, что прием в дошкольное учреждение количества детей свыше утвержденного пунктом 1.10 СанПиН 2.4.1.2660-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию организации режима работы в дошкольных организациях» повлечет нарушение прав детей, посещающих дошкольное учреждение, а само по себе наличие очереди на получение мест в детском саду нельзя расценивать как неисполнение обязанности обеспечения доступного бесплатного дошкольного образования.

В качестве примера второго подхода, когда нехватка мест в детских садах все же рассматривается как невыполнение органами местного самоуправления своих обязанностей, можно привести Апелляционное определение Архангельского областного суда от 30.06.2014 № 33-3112. В данном решении суд указал, что органы местного самоуправления обязаны принимать меры для организации сети детских дошкольных образовательных учреждений, а в случае недостаточности - расширять их. При этом реализация прав одних граждан на получение дошкольного образования должна осуществляться не за счет ущемления прав других, а посредством увеличения числа мест в дошкольных учреждениях.

Аналогичное решение принято Пермским краевым судом. В Определении от 16 апреля 2014 г. по делу № 33-3297 суд пришел к выводу о наличии незаконного бездействия администрации муниципального образования, выразившегося в необеспечении возможности несовершеннолетней получить дошкольное

¹ Апелляционное определение Архангельского областного суда от 30 июня 2014 г. по делу № 33-3118/14.

² Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 16 мая 2014 г. по делу № 33-4723/2014.

образование в муниципальном дошкольном образовательном учреждении, поскольку ребенок достиг необходимого возраста и не имеет противопоказаний для посещения такого учреждения. Суд подчеркнул, что реализация конституционного права не может быть поставлена в зависимость от нехватки мест, а для реализации этого права органы муниципальных образований обязаны создать достаточную сеть муниципальных дошкольных учреждений. Администрация должна была предвидеть соответствующую потребность в местах в дошкольных образовательных учреждениях, своевременно принимать меры к увеличению вместимости существующих образовательных учреждений.

Особое место в судебной практике отводится спорам о предоставлении места в детском саду по месту жительства и с учетом выбора родителями формы обучения. По данному вопросу практика также противоречива. Некоторые суды признают право на выбор режима посещения (группа полного дня или группа по уходу и присмотру) и места получения дошкольного образования, в то время как другие допускают, что при наличии факта зачисления режим посещения и место уже не имеют значения.

К противоположному выводу в похожей ситуации пришел Верховный суд Республики Тыва. Как отмечается в Апелляционном определении от 17 декабря 2013 г. по делу № 33-1257/2013, «принцип предоставления места в дошкольном учреждении по месту жительства ребенка не закреплён» ни в одном правовом акте, поэтому достаточно того факта, что место в дошкольном образовательном учреждении предоставлено на территории муниципального образования, а не обязательно по месту жительства ребенка. Таким образом, прием в детский сад, не являющийся ближайшим к месту проживания истцов, суд признал правомерным, поскольку гарантия приема в ближайшую образовательную организацию для уровня дошкольного образования (в отличие от общего образования) не закреплена.

Хотелось бы остановиться еще на двух интересных моментах, касающихся первоочередного предоставления мест в дошкольных образовательных организациях.

Суды всегда признают право отдельных категорий граждан на первоочередное зачисление в дошкольные образовательные организации, однако только в том случае, если такое право установлено федеральным законом. Интерес представляет дополнительная гарантия, выявленная Верховным судом Республики Тыва в Апелляционном определении от 12 февраля 2014 г. по делу № 33-202/2014 о том, что дети сотрудника полиции имеют право на прием в общеобразовательные и дошкольные образовательные организации по месту жительства в первоочередном порядке независимо от формы собственности такой организации.

Второй момент связан с гарантиями получения дошкольного образования детей с ограниченными возможностями здоровья. Так, как указано в Апелляционном определении Волгоградского областного суда от 20 марта 2014 г. по делу № 33-2942/14, такое право должно быть в обязательном порядке обеспечено утверждением локальных актов образовательной организации, в которых был бы определен порядок приема детей с ограниченными возможностями и детей-инвалидов. В данном решении суд обязал образовательную организацию в месячный срок разработать и утвердить правила приема детей в образовательную организацию дошкольного образования, в том числе детей с ограниченными возможностями и детей-инвалидов.

Другой категорией дел являются иски об освобождении от платы за дошкольное образование и порядок ее компенсации.

Уже давно в судах не оспаривается правомерность взимания платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных организациях. Тем более, что в новом законодательстве деятельность образовательной организации дошкольного образования по присмотру и уходу за детьми выделена в отдельный вид деятельности и даже, как показывает судебная практика, не подлежит лицензированию. Вместе с тем по-прежнему возникают споры относительно размера платы и освобождения от ее уплаты. Курганский областной суд в Апелляционном определении от 29 апреля 2014 г. по делу № 33-1247/2014 напоминает, что компенсация платы за присмотр и уход за детьми в дошкольной образовательной организации носит характер льготы, следовательно, законодатель вправе определить порядок ее назначения и выплаты. Установленный порядок, согласно которому компенсация предоставляется только лицам, оплатившим услугу, не противоречит законодательству. Также суд отмечает, что закон об образовании оставляет на усмотрение учредителя и не устанавливает определенных параметров и каких-либо ограничений в регулировании учредителем образовательной организации вопросов установления родительской платы, за исключением запрета на включение в родительскую плату расходов на реализацию образовательной программы дошкольного образования, а также расходов на содержание недвижимого имущества данных образовательных организаций.

До 1 сентября 2013 года за содержание в дошкольном образовательном учреждении ребенка, оставшегося без попечения родителей и переданного под опеку, взималась родительская плата с опекуна, являющегося законным представителем ребенка, оставшегося без попечения родителей. По новому законодательству за присмотр и уход за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией, обучающимися в государственных и муниципальных образова-

тельных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, родительская плата не взимается. Однако данный закон не может применяться к отношениям, возникшим до его вступления в силу. В частности, возврат средств, уплаченных в счет содержания детей в дошкольных образовательных организациях, лицам, которые по новому закону освобождены от такой оплаты, не предусмотрен.

Так, в постановлении № 16-П от 16 ноября 2004 г. Конституционный Суд РФ¹ установил, что в соответствии с законодательством РФ граждане имеют право на получение основного общего образования на родном языке. Они могут выбирать язык обучения, но в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. В республиках в составе РФ, имеющих наряду с русским свой государственный язык, изучение предметов в образовательном учреждении может вестись в равном объеме на двух государственных языках (если их два, из чего исходил Конституционный Суд РФ), это не противоречит Конституции.

В Определении от 22 мая 1996 года № 69-О2 Конституционный Суд РФ установил, что государство гарантирует гражданам получение на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных общеобразовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые. Право на образование, являясь одним из основных и неотъемлемых конституционных прав, может быть реализовано гражданином в различных формах и после получения бесплатного образования, но уже без обязательной гарантии бесплатности.

Таким образом, если ранее обращения в суд за защитой права на образование и прав в образовательном процессе были единичными, то за последнее десятилетие сформировалась обширная судебная практика. Причем статистика свидетельствует об устойчивой тенденции к увеличению количества таких обращений, что, с одной стороны, демонстрирует возросшую активность граждан в отношении восстановления своих нарушенных прав, а с другой — обращает внимание на несовершенство законодательства в области образования. Среди

¹ "По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан "О языках народов Республики Татарстан", части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан "О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан", пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан "Об образовании" и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан".

² Определение от 22 мая 1996 г. N 69-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Цицулина Алексея Юрьевича как не соответствующей требованиям федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

главных проблем образовательного законодательства можно выделить пробелы и противоречия, приводящие к нарушению или ограничению прав граждан на образование, а в ряде случаев затрудняющие защиту нарушенных прав посредством судебной процедуры. Прослеживается недостаточная правовая регламентация механизма реализации права на образование, процессуального и дисциплинарного аспектов в образовательной деятельности, не установлены формы ответственности и санкции за нарушение прав участников образовательного процесса, сохраняется коллизия с нормами иных отраслей законодательства.

Кроме того, несовершенство правового механизма препятствует реализации ряда законодательных норм, соответствующих международным стандартам, и создает ситуацию, в которой осуществление одних прав неизбежно влечет за собой ограничение других. Все это не только приводит к нарушению прав лиц в сфере образования, но и затрудняет принятие адекватных мер реагирования надзорными органами, а также судебную защиту прав.

Научное издание

**НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

МОНОГРАФИЯ

Под общей редакцией
доктора педагогических наук Ф.К. Зиннурова

Корректор О.Н. Хрусталева

Подписано в печать 12.12.2015
Формат 60х90 $\frac{1}{16}$ Усл. печ. л. 7,1 Тираж 50

Типография КЮИ МВД России
420108, г.Казань. ул. Магистральная, 35