



**Научный
журнал**

ISSN 2219-6242

Социология и право

**Специальный выпуск по материалам
Международной научно-практической конференции
«Правозащитная деятельность правового государства:
история и современность, теория и практика»
29–30 апреля 2011 г.**

№ 2 (8) • 2011



**Научный
журнал**

ISSN 2219-6242

Социология и право

**Специальный выпуск по материалам
Международной научно-практической конференции
«Правозащитная деятельность правового государства:
история и современность, теория и практика»**

№ 2 (8) • 2011

РЕДАКЦИЯ

Главный редактор

*доктор экономических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
В. А. ГНЕВКО*

Заместитель главного редактора

*доктор экономических наук, профессор
Б. Б. КОВАЛЕНКО*

Редакционный отдел

*доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
П. П. ГЛУЩЕНКО
доктор социологических наук, профессор
Я. А. МАРГУЛЯН*

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

заместитель Генерального секретаря

*Германской службы академических обменов (DAAD),
Уполномоченный руководитель проекта
«Германский дом науки и инновации» при посольстве ФРГ в России,
доктор юридических наук, профессор
В. БЕРГМАНН*

*директор Социологического института РАН,
доктор экономических наук, профессор,
член-корреспондент РАН
И. И. ЕЛИСЕЕВА*

*вице-президент Торгово-промышленной палаты РФ,
доктор юридических наук, профессор
В. Б. ИСАКОВ*

*президент Ассоциации юридических вузов России,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ
М. Н. МАРЧЕНКО*

*директор Института социально-экономических проблем
народонаселения РАН, доктор экономических наук, профессор
А. Ю. ШЕВЯКОВ*

Адрес редакции:
190103, Санкт-Петербург,
Лермонтовский пр., д. 44.
Тел.: (812) 448-82-50, (812) 363-11-69
E-mail: izdat-ime@yandex.ru

© Коллектив авторов, 2011
© Санкт-Петербургский университет
управления и экономики, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

Материалы конференции «Правозащитная деятельность правового государства: история и современность, теория и практика» (29–30 апреля 2011 г.)

<i>Н. С. Бондарь.</i> Феномен ценностей в современном конституционализме: основные измерения	5
<i>Н. С. Бондарь.</i> Конституционные ценности — категории действующего права: проблемы восприятия студентами юридических вузов	8
<i>П. П. Глущенко.</i> Виды компетенций бакалавров, механизм их приобретения и закрепления: теория, практика, проблемы	25
<i>М. Э. Жаркой.</i> Проблема внедрения культурно-образовательных программ на объектах реализации правопринудительной функции (историко-правовой аспект).	29
<i>С. О. Азаров.</i> Конфедерация как особая форма государственного устройства	36
<i>С. В. Оголенко, А. Г. Индык.</i> Высшее образование в России: исторический аспект	41
<i>Н. Н. Иванова.</i> Конституционное право человека на образование	47

CONTENTS

**Conference materials «Legal activity of lawful state:
history and modernity, the theory and practice»
(on April, 29–30th, 2011)**

<i>N. S. Bondar.</i> Phenomenon of values in modern constitutionalism: basic dimensions	5
<i>N. S. Bondar.</i> Constitutional values — the categories of the current law: Problems of perception by students of legal IHLs	8
<i>P. P. Gluschenko.</i> Types of Bachelor competencies, mechanism of their acquiring and revision: theory, practices, problems	25
<i>M. E. Zharkoy.</i> Problem of implementation cultural and educational programs in the facilities of law-enforcement function (historical and legal aspect)	29
<i>S. O. Azarov.</i> Confederation as a special form of state structure	36
<i>S. V. Ogolenko, A. G. Indyk.</i> Higher education in Russia: historical aspect	41
<i>N. N. Ivanova.</i> Constitutional right of a person for education	47

МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВООЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ, ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»

УДК 342.4

Н. С. Бондарь

Феномен ценностей в современном конституционализме: основные измерения

*N. S. Bondar. Phenomenon of values in modern constitutionalism:
basic dimensions*

В статье раскрываются основные ценности, значение института конституционализма, роль и место в государстве, обществе, Конституции Российской Федерации. Автор представляет понятие, сущность, содержание феномена «ценности», охватывающей все области и уровни социальной жизнедеятельности, находящиеся в среде конституционно-правового воздействия. Он правомерно утверждает, что феномен ценностей проявляется в трех основополагающих измерениях: а) Конституция как одна из основных правовых ценностей; б) ценности, закрепленные принципами-нормами конституционного права; в) конституционные ценности как результат конституционно-судебной аксиологии.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, принципы, нормы, законодательство, конституционализм, парламентаризм, справедливость, законность, правовая определенность, стабильность, правоотношение, правонарушение, аксиология, нормоконтрольная деятельность, органы государственной власти, Конституционный Суд

The article unfolds basic values, meaning of the institute of constitutionalism, its role and place in the state, society, the Constitution of Russian Federation. The author presents a notion, nature, contents of the “value” phenomenon, which embraces all the spheres and levels of social life within the framework of constitutional and legal impact. He rightfully states that the phenomenon of values is manifested through three basic dimensions: a) the Constitution as one of the basic legal values, b) values vested by the principles and norms of constitutional right, c) constitutional values as a result of constitutional and judicial axiology.

Keywords: the Constitution of Russian Federation, principles, norms, legislation, constitutionalism, parliamentarism, justice, legality, legal certainty, stability, legal relationship, legal wrong, axiology, regulation control activity, governmental bodies, the Constitutional Court of Russian

Николай Семенович Бондарь — судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ.

© Н. С. Бондарь, 2011.

Российской Федерации, источники права, федеральные конституционные законы.

Federation, source of law, federal constitutional laws.

Контактные данные: 190000, Санкт-Петербург, пл. Декабристов, д. 1; (812) 404-33-11.

Contact information: 190000, Saint-Petersburg, pl. Dekabristov, 1; (812) 404-33-11.

Проблема конституционных ценностей, реализуемых в том числе в практике конституционного правосудия, может рассматриваться в различных аспектах: с общетеоретических позиций конституционной аксиологии, что связано с выявлением существа, содержания и системы конституционных ценностей, характера их влияния на судебную-правовую практику; в прагматически-прикладном плане — как элемент не только аксиологии, но и конституционной праксиологии, имея в виду необходимость разработки инструментария применения органами конституционного правосудия конституционных ценностей при решении конкретных дел.

К оценке проверяемых на соответствие Конституции правовых норм всегда необходимо подходить конкретно, в том числе когда приходится оценивать их с позиций абстрактных конституционных принципов и ценностей. Для этого необходима разработка практической конституционно-судебной аксиологии.

Очевидно, что практическая аксиология конституционного правосудия должна строиться на непротиворечивых научно-теоретических представлениях о конституционных параметрах ценностной модели общества и государства, которая, в свою очередь, функционирует и развивается при активном участии судебноп-правовых субъектов конституционного контроля. Соответственно анализ юридически значимых свойств конституционных ценностей как судебноп-правового фактора конституционного контроля предполагает проведение конституционного измерения самого по себе феномена ценностей.

«Ценность» — понятие универсальное и многомерное, оно охватывает все области и уровни социальной жизнедеятельности, в том числе находящиеся в сфере конституционно-правового воздействия. Формирование ценностных подходов к тому или иному явлению (объекту) требует генерирования оценки, т. е. субъективно-волевой фиксации объекта в соответствии с избранным масштабом и критериями определенной полезности, объективной и (или) субъективной необходимостью, политической и (или) экономической целесообразностью и т. п. Это позволяет обнаружить («снять») в сфере конституционного регулирования некий идеализированный слепок (модель) аксиологических конституционных начал и отношений, которые имеют непосредственное нормативное оформление в конституционном законодательстве.

В рамках этих отношений обнаруживается прежде всего ценность Конституции как акта, устанавливающего свод основополагающих ценностных императивов государственно организованного общества, а также более конкретных конституционных установок, утверждающих ценностные основы и ориентиры правопорядка в отдельных сферах общественной и государственной жизни.

Ценностное значение Конституции как юридического монодокумента наиболее полно воплощается в ее учредительных свойствах, верховенстве, высшей юридической силе, прямом действии, особом порядке ее принятия и изменения. Как следует из практики Конституционного Суда, это означает, в частности, что Конституция является конституирующим актом в отношении всей правовой системы государства, включая конституции (уставы) субъектов Российской Федерации — их учредительный характер обусловлен учредительным характером Конституции [1]; верховенство, высшую юридическую силу и прямое действие имеют все

и каждое положение Конституции, при том, что их приоритет в правовой системе Российской Федерации распространяется на все существующие в ней нормативные правовые акты, включая и те, которые сама Конституция упоминает в качестве используемых наряду с ней регуляторов общественных отношений (Федеративный договор) [2]. Из этого вытекает и другой вывод, сделанный Конституционным Судом: обладая возможностями «оживлять» Конституцию, развивать ее без изменения текста. Конституционный Суд в то же время не вправе проверять конституционность самой Конституции, ее отдельных положений ни по каким параметрам, в том числе на соответствие основам конституционного строя России, несмотря на повышенную юридическую силу норм главы 1 Конституции (ч. 2 ст. 16) [3].

Одновременно ценностная значимость присуща не только Конституции в целом, но и конкретным нормам Основного закона, которые являются в этом случае отражением фактически сложившихся и юридически признанных представлений о социальных приоритетах и наиболее оптимальных моделях обустройства общественной и государственной жизни, о соотношении ценностей власти и свободы, равенства и справедливости, рыночной экономики и социальной государственности и т. д. Ценностный характер соответствующих конституционных положений получает подтверждение в практике Конституционного Суда, который активно задействует аксиологический потенциал конституционных норм для формирования правовых позиций по конкретным делам и конституционно-правовым спорам.

Еще одна разновидность аксиологических начал современного конституционализма связана с генерированием конституционных ценностей прежде всего как результата конституционно-оценочной деятельности судебных органов конституционного контроля.

В этом случае конституционные ценности — в отличие от ценностей Конституции — не имеют прямого текстуального конституционного оформления, не являются формальными, эксплицитными установлениями Основного закона; их конституционное признание и значение коренится в глубинном содержании и системно-семантических взаимосвязях нормативных положений Конституции. Соответственно, их конституционная значимость требует герменевтического выявления и позитивного оформления в процессе конституционно-контрольной деятельности судебных органов (по крайней мере, на уровне актов официального толкования или истолкования Основного закона).

В практике Конституционного Суда получил свое обоснование целый ряд формально не зафиксированных в Конституции ценностей, оказывающих организующее воздействие на соответствующие общественные отношения, включая такие как справедливость и правовая определенность [4], стабильность и определенность публичных правоотношений, стабильность условий хозяйствования, поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов гражданско-правовых отношений [5] и др.

Таким образом, в современном конституционализме феномен ценностей проявляется в трех основополагающих измерениях: а) сама по себе Конституция как ценность; б) получающие прямое закрепление в нормах и институтах Конституции ценности; в) имплицитно выраженные конституционные ценности как результат практической конституционно-судебной аксиологии.

В этом плане конституционные ценности — не только инструментальное средство нормоконтрольной деятельности органов конституционного контроля, но и в определенной мере результат такой деятельности. Это становится возможным в силу особых характеристик решений Конституционного Суда как источников права.

Литература

1. См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.
2. См.: Постановление КС РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.
3. См.: Определение КС РФ от 1 апреля 1996 г. № 13-0 // Архив КС РФ. 1996.
4. См.: Постановление КС РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2686.
5. См.: Постановление КС РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 2409; Постановление КС РФ от 10 апреля 2003 г. № 5-П // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1656; Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3200; Определение КС РФ от 21 апреля 2005 г. № 191-0 // ВКС РФ. 2005. № 6; Определение КС РФ от 8 февраля 2007 г. № 381-О-П // ВКС РФ. 2007. № 5.

УДК 342

Н. С. Бондарь

**Конституционные ценности — категории
действующего права: проблемы восприятия
студентами юридических вузов**

*N. S. Bondar. Constitutional values — the categories of the current law:
Problems of perception by students of legal HLLs*

Статья посвящена обоснованию роли и места конституционных ценностей в правовом государстве, механизму их внедрения в юридическую практику, юридическое образование. Особое место отведено практической деятельности Конституционного Суда России по внедрению конституционных ценностей в жизнь и функционирование органов государственной власти как федерального уровня, так и субъектов Российской Федерации. В статье представлены понятие, содержание, особенности юридической природы конституционных ценностей как категории действующего российского права, обоснование их роли в процессе правовой глобализации, ценностного содержания Конституции РФ, правовых отношений равенства и справедливости — ценностных критериев разрешения социальных противоречий.

Ключевые слова: конституция, конституционные ценности, категории права, Кон-

The article is devoted to the substantiation of a role of the role and place of constitutional values in a legal state, mechanism of their implementation in legal practices, legal education. Special place is devoted to the practical activities of the Constitutional Court of Russia on introduction of constitutional values to life and functioning of governmental bodies both on federal level and in the subjects Russian Federation. The article presents a notion, contents, peculiar features of constitutional values' legal nature as a category of current Russian law, substantiation of their role in the process of legal globalization, axiological contents of Constitution of Russian Federation, legal relationships of equality and justness — axiological criteria of social antagonism resolution.

Keywords: constitution, constitutional values, categories of law, Constitutional Court of

Николай Семенович Бондарь — судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ.

© Н. С. Бондарь, 2011.

ституционный Суд Российской Федерации, конституционные принципы, конституционализм, федеральный договор, юридическая природа, юридическое образование, нормативная величина, нормативное содержание, законность, правовая глобализация, социальные противоречия, собственность, власть, равенство, справедливость.

Контактные данные: 190000, Санкт-Петербург, пл. Декабристов, д. 1; (812) 404-33-11.

Russian Federation, constitutional principles, constitutionalism, federal pact, legal nature, legal education, regulatory value, regulatory contents, legality, legal globalization, social antagonism, property, power, equality, justness.

Contact information: 190000, Saint-Petersburg, pl. Dekabristov, 1; (812) 404-33-11.

Проблема конституционных ценностей, реализуемых в том числе в практике конституционного правосудия, может рассматриваться в различных аспектах: с общетеоретических позиций конституционной аксиологии, что связано с выявлением существа, содержания и системы конституционных ценностей, характера их влияния на судебно-правовую практику; в прагматически-прикладном плане — как элемент не только аксиологии, но и конституционной праксиологии, имея в виду необходимость разработки инструментария применения органами конституционного правосудия конституционных ценностей при решении конкретных дел.

К оценке проверяемых на соответствие Конституции правовых норм всегда необходимо подходить *конкретно*, в том числе когда приходится оценивать их с позиций *абстрактных* конституционных принципов и ценностей. Для этого необходима разработка *практической конституционно-судебной аксиологии*.

Очевидно, что практическая аксиология конституционного правосудия должна строиться на непротиворечивых научно-теоретических представлениях о конституционных параметрах ценностной модели общества и государства, которая, в свою очередь, функционирует и развивается при активном участии судебно-правовых субъектов конституционного контроля. Соответственно, анализ юридически значимых свойств конституционных ценностей как судебного-правового фактора конституционного контроля предполагает проведение конституционного измерения самого по себе феномена ценностей.

1. Феномен ценностей в современном конституционализме: основные измерения

«Ценность» — понятие универсальное и многомерное, оно охватывает все области и уровни социальной жизнедеятельности, в том числе находящиеся в сфере конституционно-правового воздействия. Формирование ценностных подходов к тому или иному явлению (объекту) требует генерирования оценки, т. е. субъективно-волевой фиксации объекта в соответствии с избранным масштабом и критериями определенной полезности, объективной и (или) субъективной необходимостью, политической и (или) экономической целесообразностью и т. п. Это позволяет обнаружить («снять») в сфере конституционного регулирования некий идеализированный слепок (модель) *аксиологических конституционных начал и отношений*, которые имеют непосредственное нормативное оформление в конституционном законодательстве.

1.1. В рамках этих отношений обнаруживается прежде всего *ценность Конституции* как акта, устанавливающего свод основополагающих ценностных императивов государственно организованного общества, а также более конкретных конституционных установок, утверждающих ценностные основы и ориентиры правопорядка в отдельных сферах общественной и государственной жизни.

Ценностное значение Конституции как юридического монодокумента наиболее полно воплощается в ее учредительных свойствах, верховенстве, высшей юридической силе, прямом действии, особом порядке ее принятия и изменения. Как следует из практики Конституционного Суда, это означает, в частности, что Конституция является конституирующим актом в отношении всей правовой системы государства, включая конституции (уставы) субъектов Российской Федерации — их учредительный характер обусловлен учредительным характером Конституции [1]; верховенство, высшую юридическую силу и прямое действие имеют все и каждое положение Конституции, притом что их приоритет в правовой системе Российской Федерации распространяется на все существующие в ней нормативные правовые акты, включая и те, которые сама Конституция упоминает в качестве используемых наряду с ней регуляторов общественных отношений (Федеративный договор) [2]. Из этого вытекает и другой вывод, сделанный Конституционным Судом: обладая возможностями «оживлять» Конституцию, развивать ее без изменения текста. Конституционный Суд в то же время не вправе проверять конституционность самой Конституции, ее отдельных положений ни по каким параметрам, в том числе на соответствие основам конституционного строя России, несмотря на повышенную юридическую силу норм главы 1 Конституции (ч. 2 ст. 16) [3].

1.2. Одновременно ценностная значимость присуща не только Конституции в целом, но и конкретным нормам Основного закона, которые являются в этом случае отражением фактически сложившихся и юридически признанных представлений о социальных приоритетах и наиболее оптимальных моделях обустройства общественной и государственной жизни, о соотношении ценностей власти и свободы, равенства и справедливости, рыночной экономики и социальной государственности и т. д. Ценностный характер соответствующих конституционных положений получает подтверждение в практике Конституционного Суда, который активно задействует аксиологический потенциал конституционных норм для формирования правовых позиций по конкретным делам и конституционно-правовым спорам.

1.3. Еще одна разновидность аксиологических начал современного конституционализма связана с *генерированием конституционных ценностей* прежде всего как результата конституционно-оценочной деятельности судебных органов конституционного контроля.

В этом случае конституционные ценности, в отличие от ценностей Конституции, не имеют прямого текстуального конституционного оформления, не являются формальными, эксплицитными установлениями Основного закона; их конституционное признание и значение коренятся в глубинном содержании и системно-семантических взаимосвязях нормативных положений Конституции. Соответственно, их конституционная значимость требует герменевтического выявления и позитивного оформления в процессе конституционно-контрольной деятельности судебных органов (по крайней мере на уровне актов официального толкования или истолкования Основного закона).

В практике Конституционного Суда получил свое обоснование целый ряд формально не зафиксированных в Конституции ценностей, оказывающих организующее воздействие на соответствующие общественные отношения, включая такие как справедливость и правовая определенность [4], стабильность и определенность публичных правоотношений, стабильность условий хозяйствования, поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов гражданско-правовых отношений [5] и др.

Таким образом, в современном конституционализме феномен ценностей проявляется в *трех основополагающих измерениях*: а) сама по себе Конституция

как ценность; б) получающие прямое закрепление в нормах и институтах Конституции ценности; в) имплицитно выраженные конституционные ценности как результат практической конституционно-судебной аксиологии.

В этом плане конституционные ценности — не только инструментальное средство нормоконтрольной деятельности органов конституционного контроля, но и в определенной мере результат такой деятельности. Это становится возможным в силу особых характеристик решений Конституционного Суда как источников права.

2. Об особенностях юридической природы конституционных ценностей как категории действующего права

Конституционные ценности — не только общетеоретическая, доктринально-гносеологическая категория, но это и категория действующего права. Особенности нормативно-правовых характеристик данной категории предопределяются как ее собственными (конституционно-правовыми) свойствами, вытекающими в конечном счете из природы Конституции как акта особого рода, так и особенностями деятельности Конституционного Суда как квазиправотворческого органа, нормативно-доктринальной спецификой его решений.

Специфика нормативной энергии конституционных ценностей такова, что они имеют предметом (сферой) своего влияния и одновременно формой политико-правового бытия прежде всего *нормативные величины наиболее высокого, абстрактного уровня* — общие принципы права, конституционные принципы, декларации, конституционные презумпции, статусно-категориальные характеристики субъектов конституционного права и конституционных явлений и т. п. С помощью конституционных ценностей происходит своего рода *приращение и актуализация нормативного содержания соответствующих норм, институтов, принципов*, а также *установление их сбалансированного взаимодействия*. Это особенно важно, если иметь в виду, что Конституционный Суд нередко сталкивается с ситуациями, когда возникают противоречия между представлениями о различных конституционных принципах, да и конституционные принципы могут быть внутренне противоречивы [6]. Достаточно отметить такие, нередко вступающие друг с другом в конфликт, конституционные принципы, как, например: принципы правового государства и социального государства; принципы свободы и ответственности; принцип единства государственной власти и принцип федерализма и т. д.

Нормативно-правообразующее значение конституционных ценностей проявляется и в том, что с их помощью Конституционный Суд выявляет и оценивает правовые модели организации тех или иных сфер общественных отношений, преодолевает пробелы и дефекты в правовом регулировании и одновременно определяет тенденции развития конституционных отношений, обосновывает конституционную стратегию совершенствования законодательства по направлениям, попавшим в сферу конституционного нормоконтроля. Весьма характерным в этом отношении является Постановление Конституционного Суда от 5 февраля 2007 г. № 2-П [7], предметом рассмотрения по которому стал институт надзорного производства в гражданском процессе в том виде, в каком он был урегулирован на тот момент ГПК РФ. Установив наличие нарушения оспариваемыми законоположениями конституционных принципов правосудия и ценностей судебной защиты прав граждан, Конституционный Суд указал, что признание соответствующих положений противоречащими Конституции и утратившими силу создавало бы такой пробел в правовом регулировании, который в данном случае не может быть устранен непосредственным применением Конституции и требует внесения системных изменений в действующее законодательство о судоустройстве и о гражд-

данском судопроизводстве. Поэтому, опираясь на вытекающие из преамбулы и ст. 1 (ч. 1), 2, 15 (ч. 1 и 4), 17, 18, 19, 46 и 11 «в» Конституции ценности правовой справедливости и основанный на них принцип справедливости судебных актов, Конституционный Суд принял решение — в целях защиты основ конституционного строя Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, поддержания баланса конституционно защищаемых ценностей и с учетом объективно сложившихся реалий воздержаться в указанном деле от признания оспариваемых законоположений не соответствующими Конституции в той части, к какой ими предопределяется множественность надзорных инстанций, возможность неоднократного пересмотра судебных постановлений, принятых в порядке надзора, неопределенность сроков надзорного обжалования и производства. При этом в названном постановлении была сформулирована развернутая программа реформирования института надзорного производства в целях приведения его в соответствие с Конституцией и европейскими стандартами правосудия.

Отражаемые в Конституции социальные ценности представляют собой качественные характеристики государственно-правовых явлений высшего порядка, связанные с осознанием обществом — через призму общедемократического опыта и национально-исторической практики — идей человеческого достоинства, добра и справедливости, фундаментальных целей и норм развития, наиболее целесообразных форм общественного и государственного устройства. Посредством конституционного закрепления они трансформируются в конституционные идеи-принципы и обретают формально-юридическую нормативность, а в результате их восприятия отдельными индивидами, социальными группами, обществом в целом становятся элементом их конституционного правосознания, демократической культуры.

Конституционализируясь, соответствующие социальные ценности упорядочиваются, встраиваются в определенную иерархическую систему многоуровневых связей и корреляций, основанную на объективно существующем в государственно организованном обществе социальном порядке в его социокультурном контексте, поскольку правовой социальный порядок, будучи системой связей прав и обязанностей, свободы и ответственности, выступает одновременно и действительным масштабом социальных ценностей.

Следовательно, конституционные ценности находятся в тесной (имплицитной и эксплицитной) связи с нормативной энергией Основного закона. С одной стороны, они выступают социально-правовым генератором этой энергии, обеспечивая перевод фактически (консенсуально) признаваемых обществом в качестве общезначимых и общепользных правил жизнедеятельности в нормативное содержание общеобязательных конституционных положений. Тем самым сложившиеся в общественной практике конституционные ценности посредством адекватной конституционализации (возведения в ранг норм Основного закона) не только упрочивают легитимность Конституции, но и обретают формально-юридическую нормативность и обязывают всех субъектов права, включая государство в целом.

С другой стороны, с момента конституционной формализации определенной системы социально-правовых ценностей фактические аксиологические конституционные отношения оказываются под воздействием принудительной силы норм Основного закона и уже не могут развиваться иначе как посредством коррелирующего взаимодействия с формально закрепленными правилами и нормами. Стало быть, соответствие фактических социально-правовых ценностей формально удваивает их нормативный потенциал, а противоречие — не только снижает доверие к Конституции и затрудняет реализацию ее положений, но и снижает эффективность всего правового регулирования, поскольку оно проистекает из норм Основного закона. Гармонизация же фактических и формальных социально-

правовых ценностей в нормативном содержании положений действующей Конституции — пожалуй, генеральная задача Конституционного Суда в рамках возложенных на него функций и полномочий.

Нормативные начала конституционных ценностей, обобщенно говоря, проистекают из их объективной социальной значимости для народа, волей которого они утверждаются в качестве первичного и безусловного основания как для правовой системы государства в целом, так и для каждой ее юридической нормы. В свою очередь социальная значимость конституционных ценностей состоит в том, что выраженные в них социальные начала (цели, интересы, отношения, институты и т. п.) обеспечивают наиболее оптимальное (эффективное, прогрессивное) развитие общества на основе согласования интересов не только внутри государства, но и на международной арене.

Соответственно, конституционные ценности обусловлены внутренней и внешней социальной средой, а потому при их анализе следует учитывать в том числе складывающиеся закономерности международных отношений и тенденции общепланетарного развития, которые воздействуют и на становление (формирование) конституционных ценностей, и на порядок их реализации. В то же время необходимо принимать во внимание, что сам по себе международный социально-правовой порядок, будучи производным от взаимодействия между суверенными волями равноправных народов мира, выступает своего рода результирующей от соотношения и сбалансирования фактических национальных конституционных ценностей государств мирового сообщества.

Одной из фундаментальных закономерностей и тенденций современного этапа развития человечества следует признать глобализацию, процессы которой, следовательно, оказывают прямое влияние на систему конституционных ценностей и их иерархические характеристики.

3. Общедемократические конституционные ценности — основа процессов правовой глобализации

Правовая глобализация отражает не только пространственные (количественные), но и качественные характеристики интернационализации правовой жизни. В центре ее внимания — нарастание общего, универсального в нормативно-правовых стандартах бытия современной цивилизации. Но особенно важно то, что правовая глобализация является отражением тенденций юридизации, усиления правового нормирования основных сфер социальной действительности. Но это — только одна сторона; другая же — правовая глобализация представляет собой реакцию на возникновение в XXI в. новых глобальных угроз человечеству в виде международного терроризма, природных и техногенных катастроф, экологического и энергетического кризисов и т. д.

Таким образом, процессы правовой глобализации объективно нуждаются в конституционных оценках на уровне национальных государственно-правовых систем, хотя в то же время нельзя не учитывать, что они естественным образом — не только в силу глобальных последствий, но и по самой своей природе — выходят далеко за пределы собственно национальных конституционно-правовых систем. Основу глобальной юридизации общественных отношений в современных демократических государствах составляют прежде всего процессы правовой модернизации на основе всеобщего признания и утверждения универсальных конституционных ценностей. В свою очередь универсализация конституционных ценностей сопровождается их трансформацией из мифологизированных политико-идеологических характеристик сущего в действующие нормативно-правовые императивы должного.

В юридико-глобализационном плане эти процессы могут быть представлены в различных аспектах: а) институциональном, правотворческом, состоящем в сближении правовых систем современности на основе единства их конституционных ценностей; б) правореализационном аспекте, где особый интерес вызывает формирование наднациональных юрисдикционных органов по защите общепризнанных ценностей (прежде всего прав и свобод человека); в) в аспекте утверждения новой правовой идеологии, нового типа правосознания и правовой культуры, что выражается в том числе в унификации правовых ценностей и сближении фундаментальных характеристик национальных правовых культур; г) в конституционализации общепризнанных принципов и норм международного права и на этой основе — проникновение внутригосударственных юридико-правовых начал в сферу международных отношений и др.

Важное значение в этом плане имеет уяснение ценностных критериев и ориентиров, лежащих в основе правовой глобализации и, соответственно, правового прогресса демократических государств, имея в виду признание в качестве своего рода аксиомы современного правового глобализма, что эти процессы должны развиваться в направлении *юридизации свободы, власти, собственности* как основополагающих компонентов современных социально-политических и экономических систем.

При всем том, что каждая эпоха неизбежно вносит свои коррективы в систему ценностей, на которые она ориентируется, аксиологической и — во многом — праксиологической основой правовой глобализации являются и, безусловно, должны сохраняться имеющие всеобщее признание универсальные конституционные ценности современной демократии как общее достояние человеческой цивилизации. В их ряду — ценности свободы и прав человека, социальной справедливости и равенства всех перед законом, правового социального государства, разделения властей, политического, идеологического и экономического плюрализма и др.

Для современной государственно-правовой действительности с точки зрения глобалистских тенденций ее развития принципиальное значение имеет *вопрос об иерархических связях и зависимостях в системном ряду конституционных ценностей*. В наши дни актуальным представляются, в частности, вопрос о том, являются ли глобалистскими приоритетами свобода и права человека или же в основу таких приоритетов должны быть положены ценности безопасности.

Еще недавно фундаментом интернационализации, сближения правовых систем, в том числе в направлении формирования единого правового пространства в Европе, безоговорочно признавались права человека. Благодаря имманентно присутствующей им ценностно-интегративной функции права человека приобрели наднациональный, интернациональный характер. Их признание на международном уровне и закрепление в нормах международного права лишь усилило всеобщность и обязательность заложенных в них требований в масштабах всего мирового сообщества. С момента международно-правового признания права человека как общесоциальная категория приобрели новое, дополнительное качество: они стали международными правами человека, получили четко выраженные нормативно-правовые начала международно-правового характера, что способствовало, в свою очередь, формированию международного права прав человека, международного гуманитарного права и позволило ретранслировать национальный ценностно-правовой потенциал в общемировом масштабе.

Принципиально иная ситуация сложилась на рубеже XX–XXI вв. На смену интернационализации по признаку демократических ценностей приходит тенденция глобализации на основе критериев (принципов) безопасности личности, общества, государства. Однако можно ли рассматривать сами по себе ценности безопасности в качестве универсальных основ правового прогресса, интеграции со-

циокультурных систем современности? Положительный ответ на этот вопрос представляется по меньшей мере спорным. И прежде всего по той причине, что при очевидной конкуренции конституционных ценностей прав и свобод человека, с одной стороны, и безопасности — с другой, вряд ли правильным является их полное, как это чаще всего случается, противопоставление.

«Безопасность» — категория конституционная, нормативно-правовое содержание которой не ограничивается чисто публичной направленностью (на общество и государство). Как конституционная категория понятие безопасности призвано отражать состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства на основе последовательного обеспечения их баланса. Уже поэтому категория безопасности призвана отражать как публичные, так и частные интересы в их взаимосвязи и сбалансированности. Не случайно Конституция в ст. 56 (ч. 1) определяет в качестве равнозначимых оснований возможных ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения «обеспечение безопасности граждан» и «защиту конституционного строя». Из этих подходов, основанных на понимании того, что между конституционными ценностями прав человека и безопасности существуют сложные взаимосвязи, обусловленные в том числе «присутствием» прав человека в конституционном режиме безопасности, следует исходить и при поиске конституционных критериев современных процессов глобализации и правового прогресса.

В сегодняшнем мире главным является поиск баланса между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями — с другой. В формализованном, нормативно-правовом выражении это проблема соотношения суверенной государственной власти (на характеристике власти как «суверенной» делаю акцент) и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему конституционного регулирования, «присутствует» в каждом конституционном институте, каждой норме и статье Конституции. В этом смысле нахождение баланса власти и свободы составляет главное содержание теории и практики современного конституционализма [8].

Уже поэтому весьма острой является *проблема конкуренции конституционных ценностей*, лежащих в основе современных процессов глобализации и правового прогресса. В частности, игнорирование мультикультурной природы современных правовых систем, их национальных и исторических особенностей может привести в правоглобализационном процессе (и уже нередко приводил) к политической, идеологической, правовой экспансии экономически, военно-политически господствующих стран и блоков, в основе чего лежит не сила права, а право силы и, соответственно, отказ от фундаментальных конституционных идей демократии и государственного суверенитета.

Это в одинаковой мере опасно как для внутригосударственного, так и для международного мироустройства, что с особой остротой проявилось в контексте глубокой коллизии между двумя общепризнанными императивными принципами международного права — самоопределения народов и территориальной целостности государств. Политика двойных стандартов, когда на международном уровне (включая ООН, Евросоюз и т. п., не говоря уже об отдельных государствах) за одними народами признается правомерность борьбы за государственное самоопределение (например, Косово), а другие народы такого права лишаются, может привести к разрушению основополагающих принципов современного международного права и заложенных в них ценностей. Поиск же баланса между соответствующими несовпадающими ценностями должен основываться, во-первых, на безусловном признании *коллизии единства* указанных и всех других основных принципов современного международного права (закрепленных, в частности, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружест-

венных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г.); во-вторых, на понимании (и признании!) того, что попрание тем или иным государством одного принципа (в частности, принципа равноправия и самоопределения народов) лишает данное государство права ссылаться на другие принципы, включая принцип территориальной целостности: ценность ни одного из принципов международного миропорядка не может рассматриваться как абсолютная, не зависящая от ценностных характеристик других принципов. В процессе же конституционализации соответствующих общепризнанных принципов международного права (применительно к России это, например, ч. 3 ст. 5 в системном единстве с ч. 4 ст. 15 Конституции) создается дополнительный нормативно-правовой потенциал для поиска баланса и преодоления коллизии между ними на основе проникновения внутригосударственных юридико-правовых начал в сферу международных отношений.

Одним словом, глобализация напрямую влияет на конституционные системы современных государств, предопределяет новые ценностные критерии их развития, модернизации и защиты. В условиях современного мира процессы модернизации являются неотъемлемым элементом универсальной тенденции глобализации, в рамках которой происходит взаимное переплетение, диффузия внутригосударственных и международных кризисов, конфликтов и противоречий, а преобразование жизнедеятельности конкретного общества и государства обуславливается системой универсальных принципов развития человечества.

Правовые факторы модернизации проявляются в первую очередь во все более усиливающейся тенденции сближения англосаксонской и европейско-континентальной правовых систем, их конвергенции. Для нас, пожалуй, наиболее важное, по-своему революционное, значение имеет в этом отношении проникновение в нашу национальную правовую систему (как и в континентальную систему права в целом) прецедентных начал. Достаточно вспомнить о приобретающих прецедентное значение для нашей правоприменительной практики решениях Европейского Суда по правам человека, а также о юридической природе решений органов конституционного контроля государств континентальной Европы. Существенно меняется представление об источниках права, национальные виды которых расширяются и обогащаются, подвергаются прямому влиянию процессов правовой глобализации. Наглядным тому подтверждением является утверждающаяся в отечественной юридической литературе точка зрения о том, что источниками права выступают решения Конституционного Суда. Конституционный контроль выступает действенным средством развития современного конституционализма, юридизации общественных отношений в соответствии с высшими конституционными ценностями.

4. Аксиологические характеристики Конституции как ценностно-правовой основы разрешения социальных противоречий и конфликтов

Аксиологические начала Конституции в соотношении с социальными противоречиями имеют сущностную основу своего проявления. В наиболее концентрированном виде они могут быть представлены в следующих ее триединых характеристиках:

- а) Конституция как *порождение социальных противоречий*, включая цивилизационные, социокультурные противоречия, связанные с распадом Союза ССР, преодолением тоталитаризма и т. д.;
- б) Конституция — *юридизированная форма отражения противоречий*, их зеркальное (адекватно-зеркальное или искаженное, находящееся в оптической системе кривых зеркал) отражение, проявляющееся прежде всего

в несовпадении должного и сущего в конституционных характеристиках новой России как демократического правового государства, в формальном закреплении и реальном функционировании институтов разделения властей, в соотношении социальных и рыночных начал в экономической системе, соотношении институтов политической и экономической свободы, государственной и муниципальной демократии и т. п.;

- в) Конституция — институциональная, нормативно-правовая *основа разрешения противоречий* в правовых механизмах функционирования современной демократии.

Качественно новая для российского конституционализма сущностная характеристика Конституции 1993 г. — как юридического выражения противоречий современной демократии — получила также институционно-правовое наполнение. Определяя стратегию конституционного регулирования новых явлений общественной жизни, порожденных как демократическими преобразованиями, так и глобальными противоречиями современности, следует исходить из того, что социальные противоречия, конфликты и различия во взглядах на их разрешение — дело нормальное. Конституция, текущее национальное законодательство и нормы международного права должны не нивелировать, а официально, на нормативно-правовом уровне признать сам факт существования несовпадающих интересов, конфликтов и социальных противоречий, предлагать эффективные правовые средства их разрешения.

При этом Конституция призвана определять и *институционные средства разрешения социальных противоречий*, среди которых можно выделить две основные разновидности: а) всеобщие, универсальные институты, которые в каждом государстве могут быть использованы для разрешения любых социальных противоречий и конфликтов; б) специальные институты, имеющие конкретно-целевое назначение с точки зрения разрешения социальных противоречий и конфликтов в конкретных национальных государственных и правовых системах. К специальным, предусмотренным Конституцией, относятся, например, институты роспуска Государственной Думы (ст. 109), президентского вето (ст. 107), недоверия Правительству (ст. 117) петиций (ст. 33), индивидуальных и коллективных трудовых споров, включая право на забастовку (ч. 4 ст. 37), судебного обжалования решений и действий органов государственной и муниципальной власти, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46) и т. д.

К универсальным институтам разрешения социальных противоречий относятся конституционные институты: разделения властей — по горизонтали (ст. 10) и вертикали (ст. 11, 12), федерализма (ст. 5), политического и идеологического многообразия, многопартийности (ст. 13), экономического плюрализма, множественности форм собственности (ст. 8), равно как и комплексные по своему характеру институты социального государства (ст. 7), с одной стороны, и правового государства (ст. 1) — с другой (с их несовпадающими конкурирующими конституционными ценностями) и т. д.

Особым универсальным институтом разрешения социальных противоречий и конфликтов является *судебно-конституционный контроль*, представленный в России деятельностью Конституционного Суда, а также конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

По самой природе, сущностным характеристикам и своим результатам деятельность органов конституционного правосудия как универсального института разрешения социальных противоречий не исчерпывается правоприменением. Она имеет значительно более сложный характер: получая институционное оформление прежде всего как правоприменительный юрисдикционный процесс, конституционное правосудие — и это становится все более очевидным для современной юриспруденции —

в своих итогово-правовых характеристиках сближается с нормативно-установительной юридической практикой, с правотворчеством.

В контексте общемировой конституционной практики должен оцениваться и характер воздействия конституционного правосудия на правотворческий процесс. Специфическими характеристиками конституционных полномочий по конституционно-судебному контролю, а не наличием или отсутствием у Конституционного Суда правотворческих функций в их классическом проявлении определяется его роль в нормативном правовом пространстве государства и в конечном счете в правотворческом процессе как средстве разрешения социальных противоречий. Все это позволяет определить Конституционный Суд в качестве квазиправотворческого органа, имея в виду, что квазихарактеристикой подчеркивается не мнимый, а специфический, не классически-правотворческий статус данного органа.

Но он таков, что решения Конституционного Суда, выраженные по итогам рассмотрения дела в постановлении или определении, обладают вполне конкретными свойствами нормативности, многие из которых, кстати, получили юридическое признание и в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации». Однако это лишь одна сторона юридической природы решений Конституционного Суда как источников права. Вторая заключена в том, что нормативность данных актов проявляется в единстве с их доктринальным значением, что значительно усиливает их потенциал как актов по выявлению, конституционной оценке и разрешению социальных противоречий.

Нормативность и доктринальность — это не две самостоятельные характеристики решений Суда. Они существуют в единстве, что дает некое новое, интегральное качество данного вида актов — их нормативно-доктринальную природу [9]. Это означает, что, с одной стороны, *нормативные начала решений Конституционного Суда*, обладая высокой степенью информационно-правовой насыщенности и обобщенности, способны отражать посредством своих конституционно-интерпретационных характеристик высшие конституционные ценности на основе выявленного в решении Суда баланса государственных (публичных) и частных интересов, воплощая в себе сплав концептуальных научно-теоретических подходов с реальной практикой современного конституционализма и международно-правовой регламентацией, во многом приобретают признаки *конституционной доктрины*. Поэтому не случайно, что в одном из своих решений Конституционный Суд охарактеризовал значение выражаемых им правовых позиций как имеющих, в том числе доктринальное значение [10].

С другой стороны, заложенные в решениях Конституционного Суда аксиологические оценки, идеи и принципы, сформулированные на основе Конституции и опосредующие отношение органа конституционного контроля к социально-экономическому, политическому, социокультурному содержанию и юридическому оформлению реальных общественных отношений, придают доктринальным началам решений Конституционного Суда качества их *общеобязательности, нормативной доктринальности*.

Анализ практики деятельности не только Конституционного Суда, но и органов конституционного контроля других стран свидетельствует о весьма активном влиянии конституционных судов на разрешение социальных противоречий, в особенности — в переходные периоды политических и экономических реформ, выработки новой социальной политики.

При этом конституционно-правовой механизм движения социальных противоречий (их формирования, развития и разрешения) определяется соотношением — от взаимодействия до противостояния — таких коренных социально-правовых ценностей, как *власть, свобода и собственность*.

5. Гармонизация политической и экономической власти в соотношении со свободой — первостепенная задача по разрешению социальных противоречий на основе баланса конституционных ценностей

Сегодня перед Россией, как и перед многими другими государствами, остро стоят задачи преодоления кризисных явлений в экономике и перехода к устойчивому развитию. Их решение предполагает существенное наращивание государственно-правовой деятельности, что, в свою очередь, значительно обостряет противоречия между политической и экономической властью, властью и свободой. Действительно, государственно-организованная модернизация требует повышенной активности государственного аппарата, в том числе в области экономических отношений и, стало быть, может иметь своим следствием не только сужение объема самостоятельности хозяйствующих субъектов, но и определенное «срачивание» (слияние) политических и экономических субъектов на базе общности финансово-политических интересов: капитал обеспечивает вхождение во власть и удержание власти, что, в свою очередь, способствует получению определенного рода внеэкономических (внеконкурентных) преференций и преимуществ и, соответственно, максимизацию прибыли. Вместе с тем общеизвестно, что ограничение экономической свободы, творческой активности предпринимателей оказывает негативное воздействие на экономические показатели страны.

Многовековой исторический опыт свидетельствует, что условием и предпосылкой успешного развития эффективной и социально ответственной экономики является *«отпочкование» власти экономической от политической*. Цивилизованный рынок, основанный на принципах конституционной экономики, предполагает отношения самостоятельного функционирования государственной (политической) власти и власти собственности (экономической). Дистанцирование экономической власти от политической стало в свое время величайшим достижением нового буржуазного строя, основанного на принципах конституционализма. В связи с этим чрезвычайно актуальной является *конституционная по своей природе проблема равноудаленности собственности и власти*. Только в условиях, когда политическая власть отделяется от экономической, появляется возможность для обособления политических и экономических отношений, что, в свою очередь, является основой для развития отраслей частного и публичного права и в конечном счете для правового прогресса.

Нельзя, однако, не учитывать, что в современных условиях перехода к постиндустриальному обществу возникает *новое глобальное конституционное противоречие в отношениях собственности*, проявляющееся в очередном витке сближения и порой слияния политической и экономической власти, как бы возврате политической власти в свое исходное состояние. Интересны в этом плане исследования проблем корпоративной демократии, которая является «результатом слияния политической, экономической и административной сил», «своим характером искажена, игнорирует принцип верховенства права, основана на теневой экономике и реалиях абсолютизации власти» и по своей сути, будучи основана на искаженных конституционных ценностях, «более опасна для общественной системы, чем тоталитарная система» [11].

Вместе с тем проблемы, связанные с политизацией (бюрократизацией) экономики, очевидно, располагаются не только в социально-экономической плоскости, но имеют и юридическое, прежде всего конституционно-правовое измерение. При этом речь идет не только о том, что та или иная негативная социальная практика может порождать отклоняющиеся от конституционно заданных типы, методы и конкретные способы нормативного регулирования социально-экономических

отношений, «узаконивающие» сближение политической и экономической власти. Существует и обратная связь, заключающаяся в том, что текущее законодательство может оказывать (прямо или косвенно) фактическое стимулирующее воздействие на формирование «теневых» связей между политической властью и хозяйствующими субъектами. В настоящее время факторами такой негативной коммуникации являются, в частности, неопределенность статуса субъектов конституционного права с точки зрения отнесения их к юридическим лицам и взаимосвязанная с этим проблема фрагментарного (пробельного) определения параметров участия субъектов публичного права в гражданских правоотношениях.

В этой ситуации существенно возрастает потребность в государственном влиянии на соответствующие процессы с целью поддержания автономии и цивилизованного обособления названных властей, которое — подчеркнем особо — должно проявляться не в наращивании нормативного массива, регулирующего экономические отношения и взаимоотношения бизнеса и власти, а через планомерное внедрение конституционных принципов публичной власти в ее организационном, функциональном и целевом воплощениях, с одной стороны, и основ экономической системы — с другой.

В этом плане нельзя не отметить, что соответствующая проблематика — главным образом в опосредованной форме, ввиду специфических характеристик и предназначения конституционного правосудия, — получает свое отражение и в деятельности Конституционного Суда. Так, еще в Постановлении от 28 апреля 1992 г. № 4-П Конституционный Суд указал на то, что совмещение в руках одной и той же организации властных управленческих и коммерческих функций отстает от конституционного принципа экономической системы Российской Федерации, согласно которому государство обеспечивает развитие рыночного механизма, не допускает монополизма; в этом же решении, однако, Суд не исключил возможности наделения тех или иных общественных объединений полномочиями государственных органов, если это обусловлено необходимостью обеспечения прав и свобод человека и гражданина, выполнением международных обязательств Российской Федерации [12].

Данный подход получил свое развитие в практике Конституционного Суда, основанной на положениях новой российской Конституции. В Определении от 1 октября 1998 г. № 168-О [13] Суд ясно и недвусмысленно констатировал, что, по смыслу Конституции (ч. 1 ст. 34), одно и то же лицо не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли; государство не наделяется полномочиями по управлению объектами частной собственности — согласно Конституции, в ведении Российской Федерации находятся лишь федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д» ст. 71). Исходя из этого Суд заключил, что запрет осуществлять права и обязанности доверительных управляющих, установленный оспариваемыми нормами для публично-правовых образований, государственных органов и органов местного самоуправления, не является нарушением или ограничением конституционного права частной собственности. Этим, однако, не исключается возможность публично-правовых образований участвовать в гражданских правоотношениях, но лишь в качестве субъектов со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права — граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы; при этом, по смыслу п. 2 ст. 124 ГК РФ, к властвующим субъектам, участвующим в гражданских отношениях, применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов [14].

При этом, согласно Постановлению Конституционного Суда от 19 декабря 2005 года № 12-П [15], законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты, реализующие в том числе экономическую деятельность. Соответствующее полномочие федерального законодателя опирается на взаимосвязанные положения ст. 32 (ч. 1), 34 (ч. 1) и 37 (ч. 1) Конституции, по смыслу которых граждане, чей труд свободен, вправе принимать непосредственное участие в управлении делами государства, в том числе в экономической сфере, на началах самоорганизации, самоуправления и саморегулирования. Такая деятельность во всяком случае подконтрольна государству, определяющему исходя из баланса конституционно защищаемых ценностей правовые основы и процедуры ее осуществления, с тем чтобы исключить возможность нарушений прав как членов саморегулируемых организаций, так и других лиц.

Правовые позиции Конституционного Суда, базируясь на конституционно значимых принципах разделения политической и экономической власти, недопустимости их слияния, сращивания, и в то же время — их гармонического баланса, ориентированы главным образом на недопущение подчинения политической властью власти экономической. Выделение данного аспекта, думается, не случайно, имея в виду генезис современной национальной экономики, ее историческую ретроспективу.

В то же время в практике федерального конституционного правосудия, хотя и менее заметно (в количественном плане), отражен другой аспект названных конституционных принципов, исключающий внеправовое влияние экономической власти на принятие политических решений. Наиболее ярким примером здесь может служить сформулированная в одном из недавно принятых решений Конституционного Суда правовая позиция, согласно которой недопустимо распространение договорных отношений (и очевидно, в более широком плане, рыночных отношений. — Н. Б.) и лежащих в их основе принципов на те области социальной жизнедеятельности, которые связаны с реализацией государственной власти; поскольку органы государственной власти и их должностные лица обеспечивают осуществление народом своей власти, их деятельность (как сама по себе, так и ее результаты) не может быть предметом частноправового регулирования, так же как и реализация гражданских прав и обязанностей не может предопределять конкретные решения и действия органов государственной власти и должностных лиц [16].

Анализ закономерностей и тенденций развития современного общества свидетельствует, что экономические отношения все в большей степени вовлекаются в сферу юридического воздействия. При этом уровень юридизации социально-экономической практики таков, что позволяет некоторым исследователям описывать складывающуюся ситуацию в негативно-превосходной степени.

Так, в частности, по мнению американского ученого Р. Саскинда, нами управляет такой большой объем правовых норм, что это может быть определено как «гиперрегулирование»: «в общественной и трудовой деятельности все мы управляемся массой правовых норм и принципов, которые столь обширны, разнообразны и сложны, что уже никто не может полностью осмысливать их влияние и применимость» [17]. Одним словом, за внешней ширмой политико-идеологических лозунгов об ослаблении вмешательства государства в социально-экономическую сферу право как институт государственно-властного влияния все в большей степени утверждается в качестве некой вездесущей реальности (*ubi societas, ibi ius*). Более того, некоторые пытаются представить само право не как систему правил, нормативов, а как некий элемент экономической системы. И это в наибольшей степени характерно не для марксистской правовой теории (применительно к ко-

торой именно экономический детерминизм всегда рассматривался в качестве одного из главных недостатков), а для сторонников возникшей на Западе концепции экономического анализа права, главным постулатом которой является утверждение, что логика права всецело находится в экономике [18].

Но какими бы ни были концептуальные подходы к пониманию природы права, его соотношению с экономикой, очевидно, что и современные тенденции массивного нормативно-правового наступления на социально-экономическую сферу, «гиперрегулирование» соответствующих отношений нуждается — не в меньшей, если не в большей степени, чем прежде, — в конституционных ориентирах. Будучи встроенным в систему конституционных координат, правовое регулирование экономических отношений должно подчиняться аксиологическим критериям современного конституционализма, базирующегося на всеобщем признании универсальных конституционных ценностей, таких как свобода, права человека, социальная справедливость, равенство всех перед законом, правовое социальное государство, разделение властей, идеологический и экономический плюрализм, как общего достояния человеческой цивилизации.

Таким образом, именно конституционное право с присущей ему аксиологической системой призвано дать ответ на вопрос о надлежащем соотношении власти и свободы посредством урегулирования основ экономических отношений, отношений собственности, социальной политики и установления такого порядка взаимоотношений политической и экономической власти, при котором публичная власть действовала бы в правовых рамках всеобщих интересов, а собственность, будучи обособленной от власти, обеспечивала бы эффективный рост экономического потенциала государства.

6. Равенство и справедливость как ценностные критерии конституционно-судебного разрешения социальных противоречий

Закрепляя инструментальный набор средств разрешения социальных противоречий, Конституция одновременно выступает и аксиологической основой снятия социальных противоречий, что в практико-прикладной деятельности органов публичной власти отражается посредством действия вытекающих из Основного закона критериев конституционности принимаемых ими решений. Особое место в системе конституционных критериев разрешения социальных противоречий принадлежит требованиям равенства и справедливости.

По смыслу Конституции требование равенства имеет многоплановое, универсальное содержание, которое имеет различные нормативно-правовые формы своего проявления: оно выступает и как институт правового положения человека и гражданина, и как принцип правового государства, и одна из основ федерализма, и, более того, как некая политико-правовая основа гражданского общества, особая форма (режим) достижения юридического равновесия на основе достижения баланса интересов людей и групп населения, политической элиты и бизнеса и т. д.

Как свидетельствует исторический опыт, вопросы равенства и справедливости всегда актуализируются в переломные периоды развития общества и государства, как это имеет место и в современной России: переход к рыночной экономике и плюралистической демократии сопровождался серьезными изменениями наших представлений об этих вечных ценностях современной цивилизации. В концентрированном виде это получило отражение в Конституции 1993 г. и, в свою очередь, активно реализуется в деятельности Конституционного Суда.

Практически в каждом рассматриваемом Конституционным Судом деле приходится в той или иной мере сталкиваться с проблемами справедливости и равенства. Анализ соответствующих решений Конституционного Суда позволяет не

только оценить состояние гарантирования равенства прав и свобод граждан России, но и предложить с учетом сформированных Конституционным Судом правовых позиций некоторые новые концептуальные подходы к проблемам социальной справедливости и равенства, к пониманию природы конституционного института равенства в посттоталитарном обществе.

Конституцией провозглашено построение правового, демократического (ст. 1) и социального государства (ст. 7). Российским государством взят курс на реальное воплощение в общественных отношениях свободы, равенства и справедливости, хотя оптимальный баланс между этими конституционными ценностями пока не найден.

Это объясняется не только несовершенством законодательства и правоприменительной практики, но и объективными, внутренними противоречиями между принципами правового государства (равноправие граждан), с одной стороны, и социального государства (справедливость и социальное равенство) — с другой. В теории и практике современного российского конституционализма пока лишь формируются концептуальные подходы к решению соответствующих проблем (которые в советский период развития в такой плоскости не стояли, и уже поэтому они являются для нас относительно новыми). Новая конституционная концепция социальной справедливости и равенства должна воплощать сплав теории и практики, отражать единство нормативной модели регулирования соответствующих отношений и практики — в том числе судебной — их защиты. И на этом уровне пока отсутствует единый концептуальный подход.

В конечном счете речь идет о выборе между двумя концепциями: а) *классическая либеральная концепция свободы*, основанная на противопоставлении равенства и свободы и предполагающая минимальное участие государства в социальном взаимодействии, исключая юридически зафиксированные в Конституции социальные обязанности государства перед гражданином; б) *концепция «социально-ориентированной» свободы* в социальном правовом государстве.

Конституция России, весьма либеральная с точки зрения общефилософских, мировоззренческих подходов к решению фундаментальных проблем политической власти, рыночной экономики, положения личности в обществе и государстве, в то же время безоговорочно закрепляет *нормативно-правовую модель «социально-ориентированной» свободы*. Достаточно отметить тот факт, что уже в ст. 7 (ч. 1) Конституции, содержащей формулу социального государства, присутствует указание на «свободное развитие человека» как сущностную характеристику, важнейшую цель социального государства. Между тем свобода — главная доминанта правового, но не социального государства. Для социального государства такой доминантой являются идеи справедливости и равенства. Не случайно для большинства современных конституций традиционным является подход, в рамках которого природа социального государства определяется посредством категорий справедливости, равенства (ст. 1 Конституции Испании), национальной солидарности (ст. 2 Конституции Турецкой Республики), гуманизма и т. п. Есть основание полагать, что конституционная модель социального государства, закреплённая в Конституции, содержит некий внутренний резерв для преодоления противоречий между принципами социального государства, с одной стороны, и правового государства — с другой, на основе баланса соответствующих конституционных ценностей.

В поиске такого баланса незаменима роль Конституционного Суда. Показательно, что в Постановлении Конституционного Суда от 19 июня 2002 г. о проверке конституционности положений Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» конституционная обязанность государства по возмещению вреда здоровью выводится из при-

роды Российской Федерации и как *социального*, и как *правового* государства со ссылкой на ст. 1, 2 и 7 Конституции (п. 2 мотивировочной части Постановления) [19]. Более того, в этом же Постановлении принцип справедливости выводится из норм ст. 1 и 7 Конституции наряду с принципом равенства (ст. 19) [там же, с. 69]. В связи с этим обращает на себя внимание также сформулированная и неоднократно подтвержденная Конституционным Судом правовая позиция о недопустимости произвольного отказа государства от ранее принятых на себя публично-правовых обязательств перед населением, что, как это вытекает из соответствующих решений Конституционного Суда, является кумулятивным эффектом действия принципов правового и социального государства [20].

Конституционный Суд, активно занимаясь соответствующими вопросами, оказывает своими решениями весьма положительное влияние на законотворческую и правоприменительную практику, способствует разрешению противоречий между требованиями социальной справедливости и экономической свободы личности. Активная роль Конституционного Суда в данной сфере проявляется прежде всего в конституционализации на основе требований равенства и справедливости как социального, так и рыночного законодательства, институтов защиты прав и свобод граждан. При этом применительно к принципам равенства и справедливости в решениях Конституционного Суда содержатся положения и выводы, имеющие значение принципиальной юридической аргументации с точки зрения придания конституционного смысла или приведения в соответствии с требованиями Конституции норм отраслевого социального законодательства. На уровне требований равенства и справедливости особенно важным является поиск баланса интересов и несовпадающих, а порой и противостоящих, ценностей. Решение этих проблем — важная задача конституционного правосудия.

Литература

1. См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.
2. См.: Постановление КС РФ от 9 января 1998 г. № 1-П // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.
3. См.: Определение КС РФ от 1 апреля 1996 г. № 13-0 // Архив КС РФ. 1996.
4. См.: Постановление КС РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2686.
5. См.: Постановление КС РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 2409; Постановление КС РФ от 10 апреля 2003 г. № 5-П // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1656; Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3200; Определение КС РФ от 21 апреля 2005 г. № 191-0 // ВКС РФ. 2005. № 6; Определение КС РФ от 8 февраля 2007 г. № 381-О-П // ВКС РФ. 2007. № 5.
6. Гаджиев Г. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 26.
7. СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 932.
8. См.: Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005.
9. См.: Бондарь Н. С. Нормативно-доктринальная природа решений Конституционного Суда РФ как источников права // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 75–85.
10. См.: Постановление КС РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П // СЗ РФ. 2006. № П. Ст. 1230.
11. Арутюнян Г. Угрозы корпоративной демократии // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2006. № 3 (33). С. 41–42.
12. См.: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. 1992. Ч. II // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 2. С. 16–17.

13. ВКС РФ. 1999. № 1.
14. См.: Определение КС РФ от 4 декабря 1997 г. № 139-О // ВКС РФ 2007. № 2.
15. См.: Постановление КС РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.
16. См.: Постановление КС РФ от 23 января 2007 г. № 1-П // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 828.
17. Цит. по: *Голоскоков Л. В.* О переходе к сетевой парадигме права // Государство и право. 2005. № 10. С. 113.
18. Пожалуй, наиболее известным является в этом плане двухтомный труд Ричарда Л. Познера: *Познер Ричард Л.* Экономический анализ права. В 2 т. / пер. с англ.; под ред. В. Л. Тамбовцева. СПб., 2004.
19. ВКС РФ. 2002. № 5. С. 68.
20. См.: Определения КС РФ: от 30 сентября 2004 г. №308-О // ВКС РФ. 2005. № 2: от 22 апреля 2005 г. №206-О // Архив КС РФ от 5 июля 2006 г. № 246-О // СЗ РФ. 2005. № 33. Ст. 3493; от 1 декабря 2005 г. № 462-О // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 733.

УДК 378.14

П. П. Глущенко

Виды компетенций бакалавров, механизм их приобретения и закрепления: теория, практика, проблемы

***P. P. Gluschenko.* Types of Bachelor competencies, mechanism of their acquiring and revision: theory, practices, problems**

Статья посвящена исследованию видов, содержания и особенностей компетенций, которые должны приобрести за время обучения бакалавры и магистры юриспруденции. В ней раскрыты понятие, содержание, сходство и отличие компетенций, компетентности, полномочий и предметов ведения. Автор акцентировал внимание на содержании и составляющих общеобразовательной и профессиональной компетенций, путях их приобретения и совершенствования. В статье представлено содержание нормотворческой, правоприменительной, правоохранительной, экспертно-консультационной и педагогической деятельности, к выполнению которой бакалавр должен быть готов.

Ключевые слова: компетенция, компетентность, законотворчество, правоприменение, образовательное право, правонарушение, обжалование, субъект образовательных правоотношений, гуманизация, гласность,

The article is devoted to the study of types, contents and peculiar features of competencies, which should be acquired by Bachelors and Masters of Laws for the period of education. It unfolds notion, contents, similarity and difference of competence, competency, authorities and subjects of knowledge. The author emphasized the contents and components of general and professional competence, ways of their acquisition and perfection. The article provides a list of lawmaking, law-enforcement, expert and consultancy, and educational activity which the Bachelor should be ready to carry on.

Keywords: competence, competency, lawmaking, law enforcement, education law, legal wrong, cassation, entity of educational legal relationship, humanization, publicity, func-

Петр Петрович Глущенко — декан юридического факультета Санкт-Петербургского университета экономики и управления, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

© П. П. Глущенко, 2011.

функции, методы, сферы деятельности, навыки, умения, ресурсы.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44, (812) 313-39-42; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

tions, methods, spheres of activity, skills, abilities, resources.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 313-39-42; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

Согласно предписаниям Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (квалификация (степень) «бакалавр»), образовательное учреждение обязано вооружить, подготовить выпускника, владеющего следующими двумя видами компетенций: а) общекультурными и б) профессиональными, где, конечно, основными для юриста должны стать профессиональные компетенции.

Прежде чем представить основные составляющие указанных выше компетенций, необходимо разобраться с такими понятиями, как «компетенция» и «компетентность». **Компетенция** означает наличие прав, обязанностей, ответственности, функций, которыми наделен орган либо должностное лицо в процессе исполнения своих полномочий и предметов ведения, а под **компетентностью** понимается способность личности (должностного лица) выполнять определенный вид деятельности, обладая при этом разнопредметными знаниями научного и практического характера, личностным опытом, практическими навыками, без наличия которых эффективно и качественно не решить конкретных задач, определенных пределами соответствующего вида компетенции.

Указанные выше виды компетенций, которыми необходимо вооружить современного специалиста, обязывают образовательное учреждение в образовательной деятельности обеспечить:

- образовательный процесс, полностью ориентированный на студента, его способности, возможности, мобильность, дисциплинированность, заинтересованность ими (компетенциями) обладать;
- активизацию разнообразных внутренних ресурсов, наклонностей, особенностей студентов с тем, чтобы они были задействованы в образовательной, социально-культурной, воспитательно-нравственной, спортивно-оздоровительной сферах;
- активное использование методик, методов, средств, способов, форм, направленных, способствующих всестороннему развитию студента в части, касающейся вооружения его механизмом владения профессиональными функциями (дознавателя, следователя, адвоката, нотариуса, юрисконсульта и т. д.);
- направленность на приобретение компетентностных навыков, умений эффективно и качественно исполнять полномочия, функции специалистов, востребованных на рынке труда и удовлетворяющих международным требованиям, вызовам;
- гуманизацию взаимоотношений между всеми субъектами образовательных правоотношений, с тем чтобы нацелить выпускника на обоснованные, справедливые, учитывающие особенности физических и юридических лиц, в процессе исполнения своих полномочий.

Из всего выше приведенного следует, что главной целью современного образовательного процесса является подготовка такого специалиста, который будет способен отобрать, применить те знания, навыки, средства и формы, полученные в образовательном учреждении, которые позволяют качественно, эффективно и правомерно разрешить вопросы, ситуации, возникающие в процессе исполнения

конкретных полномочий, функций, т. е. способного самостоятельно выбрать из полученных знаний, приобретенных навыков те, которые и позволят их разрешить в объеме, диктуемом возникшей ситуацией.

Современная образовательная деятельность обязана быть организована, поставлена таким образом, чтобы звала, убеждала студента активно, повседневно, самостоятельно работать над овладением компетенциями посредством использования тех дисциплин, курсов, отраслей права, правовых институтов, имеющих как непосредственное, так и опосредованное отношение к конкретному профилю, будущим функциям, полномочиям, ибо только обладая всесторонними сведениями о профессии юриста, можно рассчитывать на достижение того уровня компетентности, который востребован рынком, работодателями.

Указанный интегральный подход к выбору, определению образовательного пространства способствует объединению, использованию содержания дисциплин, курсов различных сфер, направлений, областей знаний, имеющих отношений к будущей профессии. Так, например, юристу для любой профессиональной деятельности необходимо владеть экономическими, управленческими, социальными, психологическими, информационными знаниями, навыками и умениями. В образовательном интегральном пространстве обязательно применение, использование таких дидактических принципов, как научность, связь теории с практикой, доступность, проблемность, диалектическое единство, гибкость, оперативность.

Подготовка бакалавра должна быть направлена на его дальнейшую нормотворческую, правоприменительную, правоохранительную, правозащитную, экспертно-консультационную и педагогическую деятельность. В свою очередь, в каждой из них выпускник обязан быть готов: к разработке служебных документов; подготовке нормативных правовых актов; обоснованию и принятию правомерного решения в процессе исполнения функций, полномочий; обеспечению надлежащего режима законности, правопорядка, безопасности личности, государства, общества; охране общественного порядка; предупреждению, пресечению, выявлению, раскрытию и расследованию правонарушений; защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; эффективному применению правовых методов, средств и способов социально-правовой защиты конституционных прав, свобод и законных интересов граждан; оказанию правовой помощи любому в ней нуждающемуся; осуществлению правовой экспертизы документов, заключений по принятым решениям, совершенным деяниям; ведению занятий по правовым вопросам; осуществлению правового воспитания.

Образовательный процесс, согласно требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования подготовки бакалавра, вправе быть признанным им соответствующим, если он нацеливает профессорско-преподавательский состав на подготовку выпускника, обладающего такими общекультурными компетенциями, как убежденность в социальной значимости будущей профессии и необходимости постоянного повышения уровня правовой культуры; способность аргументированно, логически верно, ясно использовать устные и письменные способы общения, убеждения; готовность коллективно и индивидуально бороться с коррупцией, преступностью, противоправными деяниями; умение анализировать, обобщать, воспринимать информацию, определять цели и задачи, пути и направления их эффективного решения и достижения; соблюдение принципов этики юриста; способность и средства социальных, гуманитарных и экономических наук в процессе разрешения социальных и профессиональных задач; владение методами, средствами и способами получения, хранения и переработки информации правового, социального и экономического характера; наличие навыков профессионального общения на иностранных языках.

Особое внимание и значение в процессе подготовки бакалавра необходимо обратить на приобретение им профессиональных компетенций, а именно: *в нормотворческой деятельности* он должен уметь разрабатывать нормативные правовые акты по тому профилю подготовки, который он выбрал; *в правоприменительной деятельности* он на основе приобретенного правового мышления, правовой культуры, правосознания обязан быть готовым к организации и осуществлению эффективного правомерного исполнения профессиональных полномочий, обеспечивать соблюдение законодательства гражданами и юридическими лицами, принимать обоснованные решения, соответствующие предписаниям законов, юридически грамотно квалифицировать факты, обстоятельства, деяния, уметь разрабатывать юридические документы; *в правоохранительной деятельности* уметь выявлять, раскрывать, расследовать, пресекать преступления и иные правонарушения, владеть навыками по обеспечению законности, поддержанию правопорядка, безопасности личности, государства, общества, уважать честь, достоинство личности, уметь защищать права и свободы человека и гражданина, предупреждать правонарушения, выявлять и устранять причины и условия, способствующие совершению преступлений, пресекать коррупционные деяния; *в экспертно-консультационной деятельности* уметь проводить юридические экспертизы против приказов, распоряжений, нормативных правовых актов, давать квалифицированные правовые заключения и консультации по конкретным видам юридической деятельности; *в педагогической деятельности* — вести различные виды и формы занятий по любой правовой дисциплине, уметь управлять самостоятельной работой обучаемых, организовывать и проводить различные виды практик, обеспечивать правовое воспитание обучаемых.

В правозащитной деятельности: владеть навыками использования правовых методов оказания социально-правовой помощи и защиты (убеждение, принуждение, обжалование, контроль и надзор), уметь организовывать и осуществлять административное (служебное) расследование, возбуждать уголовные дела и проводить предварительное расследование, обоснованно применять различные виды юридической ответственности (дисциплинарной, материальной, конституционно-правовой), иметь навыки обращения к правовым способам защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц (административно-правовому, гражданско-правовому, уголовно-правовому, конституционно-правовому и международно-правовому).

Возможностями и способностями готовить именно таких выпускников, вооруженных общеобразовательными и профессиональными компетенциями, способных осуществлять нормотворческую, правоприменительную, правоохранительную, экспертно-консультационную, педагогическую, и главное, что может юридический факультет — обеспечить овладение правозащитной деятельностью, — Санкт-Петербургский университет управления, экономики и права располагает в полном объеме.

Доказательство тому: наличие шести кафедр: теории и истории государства и права, государственного и международного права, административного и финансового права, гражданского права и процесса, трудового права и охраны труда, управления правоохранительной деятельностью; 20 докторов наук, профессоров и 28 кандидатов наук, доцентов; зал судебных заседаний, криминалистическая лаборатория, студенческая бесплатная юридическая консультация, более 80 мест прохождения всех видов практик; полная обеспеченность каждой дисциплины учебниками, учебно-методическими материалами, возможность использования библиотеки.

М. Э. Жаркой

Проблема внедрения культурно-образовательных программ на объектах реализации правопринудительной функции (историко-правовой аспект)

M. E. Zharkoy. Problem of implementation cultural and educational programs in the facilities of law-enforcement function (historical and legal aspect)

Статья посвящена порядку и особенностям образовательной деятельности, осуществляемой государством в местах отбывания наказаний осужденных за совершение преступлений. Автор предлагает историко-правовой анализ сущности и содержания образовательной политики, проводимой в России, СССР, Российской Федерации в отношении отбывающих наказание. Им затронуты и частично раскрыты существовавшие и существующие в данной сфере проблемы, сложности, причины и предложены пути их решения. Дана характеристика органов государственной власти и специальных правоохранительных органов, уполномоченных осуществлять образовательную политику в местах отбывания наказаний.

Ключевые слова: образовательная политика, правопринудительная функция, обвинительный приговор, преступление, правонарушение, индивидуализация наказаний, исправление, перевоспитание, принуждение, исправительное право, исправительное учреждение, уголовная ответственность.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44, (812) 313-39-42; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

The article is devoted to the order and peculiar features of educational activity, carried out by the government in places for enduring the punishment for people convicted of committing a crime. The author has carried out historical and legal analysis of the nature and content of the educational policy for the confined of Russia, USSR, Russian Federation. He discusses and partly develops the problems, difficulties, reasons which existed and still exist in this sphere, and suggests the ways of their solution. He gives a characteristic of government bodies and specific law-enforcement bodies, which are authorised to implement educational policy in places of enduring the punishment.

Keywords: educational policy, law-enforcement function, judgement of guilt, crime, legal wrong, individualization of punishment, correction, re-education, concussion, law of corrections, correctional facility, criminal responsibility.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44, (812) 313-39-42; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

Несмотря на серьезное идеологическое противостояние научной общественности, отражающей различные, подчас прямо противоположные точки зрения на реализацию карательной политики российского государства на протяжении его истории, и прежде всего в XX в., и сегодня тема кары преимущественно рассматривается предвзято. При этом в общественном сознании превалирует ее репрессивный аспект, что обусловлено преподнесением ее в плоскости советского пе-

Михаил Эмильевич Жаркой — доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета управления и экономики, кандидат исторических наук, доцент.

© М. Э. Жаркой, 2011.

риода истории, а точнее, в формировании ее основ в период 1920–1930-х гг. При этом в своем абсолютном большинстве игнорируется один из ведущих принципов, свойственных карательной политики Советского государства, — ее социально-классовый гуманизм.

Он проявлялся в трех основных взаимосвязанных направлениях. Во-первых, в охране социалистического государства, социалистического общества от преступных посягательств на него со стороны антиобщественных элементов, к которым применяются строгие меры наказания, в соответствии с действующим законодательством. Во-вторых, в обеспечении законных прав граждан, совершивших преступления, при установлении их виновности, определении меры наказания или общественного воздействия и при исполнении этих мер, а также по отбытии их. В-третьих, он проявлялся и в требовании об индивидуализации ответственности и меры наказания, в возможности применения условного осуждения и условно-досрочного освобождения, а также в возможности прекращения уголовного преследования с передачей виновного на поручительство общественности, в возможности применения вместо мер судебно-исправительного характера (наказания) мер медицинского или медико-педагогического характера. Сохраняя наказание как одно из средств борьбы с преступностью, социалистическое общество сумело гуманизировать его. «Карательная политика, — указывал А. Я. Вышинский, — вот что должно служить и служит в действительности показателем классовой природы уголовного закона» [1, с. 14]. Иными словами, карательная политика показывает, какую цель преследует государственная власть в своей борьбе с преступностью и каких результатов предполагает добиться с помощью наказания, какие формы наказания выбираются для этих целей.

Кроме того, гуманистические начала в сфере реализации карательной политики проявлялись в предоставлении лицам, отбывающим наказание, возможности реализовать свои притязания в области культуры, образования, приобретения рабочей специальности, профессиональной подготовки и получения трудовых навыков. Все это соответствовало программным установкам РКП(б) — ВКП(б) — КПСС и основной цели социалистического государства — воспитание человека новой формации, способного быть полезным своей стране и трудиться на благо всего общества.

Вряд ли имеет смысл говорить о внедрении культурно-образовательных инноваций в первые годы существования советской власти. В условиях экстремальной обстановки, вызванной Гражданской войной и иностранной военной интервенцией, господствовали чрезвычайные методы, которые, в том числе, находили свое выражение и в пенитенциарной сфере. Однако со второй половины 1920-х гг., в условиях НЭПа, происходят кардинальные изменения, затрагивающие и карательную политику. Выполнение задач форсированного строительства социализма не могло быть осуществлено без переворота в социальных установках каждого в отдельности, мотивации поведения всего общества в целом. Этому призвана была способствовать культурная революция. Воплощение в жизнь ее идеалов напрямую коснулось и контингента, находящегося на объектах реализации карательной политики государства. Стоит заметить, что как в дальнейшем, так и сегодня образование осужденных и их профессиональная ориентация являются одним из важнейших направлений деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, и правозащитной общественности.

Подобный подход изначально был предопределен конституционно декларируемыми установками. Даже первая Конституция РСФСР 1918 г. [2] ст. 17 ставила своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное всестороннее и бесплатное образование. Уже в Декрете от 30 июня 1920 г. «О пере-

даче Народному комиссариату просвещения культурно-воспитательной работы в местах лишения свободы» указывалось на необходимость согласования педагогической деятельности в местах лишения свободы с различными сторонами пенитенциарного режима [3, с. 15].

Конституция РСФСР 1925 г. [4], принятая после образования СССР, расширяла названное положение, теперь возможность получения образования распространялось не только на указанные выше классы, а на всех трудящихся (ст. 8). Именно эти положения и «впитал» в себя первый советский Исправительно-трудовой кодекс РСФСР 1924 г. [5, с. 182–193]. После знаменитого Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 26 марта 1928 г. «О карательной политике и состоянии мест заключения» [6, с. 417–419], когда были выработаны концептуально новые подходы к борьбе с преступностью и исправительно-трудовой политике, были пересмотрены и пути культурно-воспитательной работы, в том числе и проблема образования осужденных. Так, известный пенитенциарист М. Г. Детков указывает, что изменение карательной политики государства с усилением ее репрессивной стороны осуществлялось в борьбе различных противоречивых взглядов и позиций в сфере правоохранительной деятельности. Это подтверждает анализ содержания ряда нормативных актов, регламентирующих порядок и условия исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы. Примером того может служить постановление ВЦИК и СНК от 20 марта 1930 г. по докладу НКВД РСФСР о состоянии производственной и культурно-просветительной работы в местах заключения и об организации принудительных работ без содержания под стражей. Принятие этого постановления свидетельствует о том, что государство стремилось создать необходимые условия для организации труда заключенных с учетом их профессиональной трудовой квалификации, обучения их специальностям, укрепления материальной базы культурно-просветительной работы. ВЦИК и СНК признавали необходимым: продолжить организацию в местах заключения производственных предприятий ремесленного и фабрично-заводского типа, состоящих на хозрасчете; усиление ассигнований на культурно-просветительную работу, а также обеспечение участия исполнительных органов советской власти и общественности в культурно-просветительной работе с осужденными. В целом этот документ развивал и закреплял прогрессивные идеи советской исправительно-трудовой политики [7, с. 10]. Объективности ради надо сказать, что уже в 1931 г. на совещании работников органов юстиции РСФСР исправительно-трудовая политика НКВД была подвергнута острой критике за ее либерализм, который не соответствовал периоду обострения форм классовой борьбы и увеличению в местах лишения свободы классово чуждых пролетариату элементов, процент которых, не превышавший в 1929 г. 3–4, в 1931 г. вырос до 35 [8, с. 64].

Тем не менее ИТК РСФСР 1933 г. [9, с. 366–378] ст. 68 закреплял обязанность культурно-массовых секций исправительно-трудовых учреждений по руководству политической и культурно-просветительной работой, работой по развитию общественности среди лишенных свободы и деятельностью их общественных организаций, а также обслуживанием лишенных свободы школой, кино, библиотекой, театром, физкультурной работой и т. д. Особенно эта работа активизировалась после появления в Конституции СССР 1936 г. ст. 121 (ст. 125 Конституции РСФСР 1937 г.), закрепляющей право граждан на образование. Именно во второй половине 1930-х гг. реализация этого конституционного положения нашла свое выражение в многочисленных документах ГУЛАГа НКВД СССР. Свою актуальность они не теряли даже в суровых условиях Великой Отечественной войны, когда исправительно-трудовая система переживала достаточно сложный период.

В то же время следует учитывать и специфику того политико-правового пространства, в котором проводилась эта работа. Несомненно, что политико-воспитательная работа среди лишенных свободы строилась в строгом соответствии с классовой политикой, с преимущественным обслуживанием лишенных свободы из среды трудящихся. Что касается несовершеннолетних, находящихся в местах заключения, то культурно-воспитательная работа с указанной категорией включала в себя проведение учебных занятий, массовую воспитательную работу, организованное проведение игр и физкультурных мероприятий.

Значительный шаг вперед в вопросе образовании осужденных был сделан в период гуманизации советской исправительно-трудовой политики, концентрированным выражением чего явился принятый в 1970 г. новый ИТК РСФСР [10]. По сравнению с предыдущими кодификациями в нем была введена специальная VII глава «Общее среднее образование, профессионально-техническое образование, профессиональное обучение на производстве лиц, лишенных свободы». Новеллы носили исключительно революционный характер. Так, кодекс устанавливал, что в исправительно-трудовых учреждениях осуществляется общее среднее образование осужденных из числа молодежи. А само общеобразовательное обучение осужденных поощрялось и учитывалось при определении степени их исправления и перевоспитания (ст. 47). С учетом проводимой в это время в стране политики, направленной на подготовку трудовых резервов через систему профессионально-технических училищ, в исправительно-трудовых учреждениях осуществлялось профессионально-техническое образование или профессиональное обучение на производстве осужденных, не имеющих профессии. Наконец, ст. 49 ИТК РФ предусматривала освобождение осужденных от работы для сдачи экзаменов на срок, установленный законодательством Союза ССР и РСФСР о труде. В соответствии со ст. 31 Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик организация общего среднего образования, профессионально-технического образования и профессионального обучения на производстве лиц, лишенных свободы, осуществляется в порядке, устанавливаемом Советом министров СССР.

В конце 1980-х гг. в исправительных учреждениях страны сложилась достаточно напряженная оперативная обстановка. Ее анализ показал, что многие осужденные восприняли процессы гуманизации как своего рода вседозволенность. Эти настроения поддерживали и разжигали теньевые лидеры, воры в законе, главари преступных группировок и т. п., пытающиеся возродить в колониях старые воровские традиции. Профессионалам смысл этих действий был ясен: в дезорганизованной обстановке было легче установить свою власть над основной массой осужденных, отвлечь оперативные аппараты от работы по раскрытию преступлений. Серьезные последствия имела амнистия 1987 г., по которой из мест лишения свободы ушла весьма значительная часть положительно характеризующихся осужденных, а органы внутренних дел столкнулись с резко возросшей агрессивностью осужденных в местах лишения свободы: только в 1988 г. число случаев нападения на представителей администрации ИТУ и захвата заложников из их числа достигло 66, осужденными было совершено 3600 преступлений, в том числе 238 умышленных убийств, 437 — с нанесением тяжких телесных повреждений. За первое полугодие 1989 г. нападению подверглись 300 человек, произошло 37 захватов заложников... страну потрясли беспорядки в Сухумском ИВС, Грозненском и Ивановском СИЗО, исправительно-трудовых колониях Иркутской области, Коми АССР, Хабаровского края, Семипалатинской области Казахской ССР, Ленинградской области. Сценарий был везде одинаков. По своей уголовно-правовой природе эти действия квалифицировались как направленные против представителей органов власти, исполняющих наказание в виде лишения свобо-

ды. С опозданием, но законодатель отреагировал на ситуацию. В 1992 г. в ИТК РСФСР была введена ст. 231, устанавливающая возможность введения в ИТУ режима особых условий. Последний, в частности, предусматривал ограничение или приостановление в местах лишения свободы работы школ и профессионально-технических училищ на срок не более 30 дней [11].

С разрушением Советского Союза был уничтожен и уникальный опыт внедрения культурно-воспитательных начал в процессе исполнения уголовного наказания. Вместе с гуманизацией наказания произошел преждевременный отказ от задач воспитания осужденных. Это хорошо заметно даже по смене названия пенитенциарного журнала, вместо «Воспитание и правопорядок» печатный орган уголовно-исполнительной системы стал называться «Преступление и наказание». Ситуация стала меняться в положительную сторону только после принятия и введения в действие в 1997 г. УИК РФ [12]. Согласно ст. 108 УИК РФ, в исправительных учреждениях организуются обязательное начальное профессиональное образование или профессиональная подготовка осужденных к лишению свободы, не имеющих профессии, по которой осужденный может работать в исправительном учреждении и после освобождения из него. Отношение осужденных к получению начального профессионального образования и профессиональной подготовки, так же как и ранее, учитывается при определении степени их исправления. При этом следует иметь в виду, что ПТУ создавались при одном или нескольких исправительных учреждениях. Обучение в них осуществлялось без отрыва от производства в дневное или вечернее время в зависимости от режима работы предприятия. Продолжительность обучения составляла от 6 месяцев до полутора лет и зависела от сложности овладения специальностью. Полученные знания закреплялись непосредственно во время работы на производстве.

Ст. 112 УИК вводила положение, согласно которому в исправительных учреждениях организуется обязательное получение осужденными, не достигшими возраста 30 лет, общего образования. Осужденные старше 30 лет и осужденные, являющиеся инвалидами I или II группы, получают основное общее или среднее общее образование по их желанию. Для осужденных к пожизненному лишению свободы создаются условия для самообразования, не противоречащие порядку и условиям отбывания наказания. Организация получения осужденными основного общего и среднего общего образования, создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений уголовно-исполнительной системы (школ и учебно-консультационных пунктов) осуществляются в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Учитывается и специфика учреждений, предназначенных для исполнения наказания в отношении несовершеннолетних. Согласно ст. 141 УИК, в целях исправления осужденных к лишению свободы и подготовки их к самостоятельной жизни организуется единый учебно-воспитательный процесс, направленный на формирование у осужденных законопослушного поведения, добросовестного отношения к труду и учебе, получение начального профессионального образования, профессиональной подготовки, повышение образовательного и культурного уровня. Общее образование, начальное профессиональное образование и профессиональная подготовка осужденных осуществляются на базе вечерней образовательной школы, профессионально-технического училища и учебно-производственной (трудовой) мастерской воспитательной колонии. Несовер-

шеннолетним осужденным разрешается заочно обучаться в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования. Принятый в 1995 г. Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [13] ст. 31 требует для этой категории заключенных создания условий для получения общего среднего образования.

Важно, что в 2000 г. положения ч. 4 ст. 108 УИК РФ были дополнены фундаментальной новеллой, согласно которой с учетом имеющихся возможностей администрация исправительного учреждения обязана оказывать содействие осужденным в получении высшего профессионального образования. Однако, еще начиная с 1993 г., Северо-Западный государственный заочный технический университет (СЗТУ) предпринял попытки обучения осужденных по программам высшего профессионального образования. К концу 1990-х гг. этот проект реализовывался уже в трех исправительных учреждениях ГУИН Минюста России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Основным приоритетом программы выступало создание условий для профориентации осужденных, что в свою очередь должно было способствовать их социальной адаптации. В «тюремный» филиал СЗТУ принимался далеко не каждый. Обязательные условия — наличие полного среднего образования, возраст студента (как правило, от 20 до 53 лет) и не более полутора лет оставшегося срока отбывания наказания. Учебный процесс осуществлялся согласно учебному плану четырех факультетов: машиностроительного, радиоэлектроники, экономики, менеджмента и автомобильного транспорта, энергетического. Обучение ограничивалось только первыми двумя курсами, и студенты-осужденные получали академическую справку, а затем после освобождения могли продолжить обучение непосредственно в институте. Всего за эти годы в институте обучалось около 600 человек и более 100 продолжили учебу после освобождения. Активно развивалась международная деятельность института в области тюремного образования. Был разработан специальный курс «Как начать собственное дело», целью которого являлась помощь осужденным в процессе их социальной адаптации после освобождения. Вышеуказанный курс был разработан преподавателями СЗТУ с участием преподавателей Мальми Бизнес Колледжа (Финляндия) и использованием учебных и методических материалов Манчестер Сити Колледжа (Великобритания). Из 30 слушателей, приступивших к занятиям по этому курсу, например в ИК-6 (Обухово), 18 успешно защитили курсовую работу (бизнес-план) и получили свидетельства о повышении квалификации. Обучение финансировалось международными организациями (Темпус ТАСИС и Международной ассоциацией тюремного служения). Проект реализовывался в ИК-2, ИК-6 и ИК-7. Осужденным предлагалось помимо названного прослушать еще два курса: «Как управлять собой» и «Как устроиться на работу». Курсовым обучением было охвачено 120 осужденных. Самый большой интерес вызвал курс «Как управлять собой». Слушатели изучали следующие вопросы: тренировка памяти, рекомендации по управлению временем, технология развития своего потенциала, в частности речи. Предполагалось, что продолжить эту работу в дальнейшем удастся с помощью гранта Международной ассоциации тюремного служения и гранта Генерального консульства Нидерландов. Более того, 15–16 ноября 2001 г. СЗТУ, ГУИН Минюста России и Санкт-Петербургский институт повышения квалификации работников уголовно-исполнительной системы Минюста России при поддержке Института «Открытое общество» (фонд Сороса) провел всероссийскую конференцию «Обучение осужденных». На конференции прошел обмен опытом в области обучения осужденных к лишению свободы; определены основные направления объединения усилий учебных заведений и исправительных учреждений по становлению системы обучения осужденных как средства их социальной адаптации; выработаны рекомендации по распространению опыта работы в области обучения осужденных. Среди участников

конференции были представители учебных заведений (МЭСИ, МСГУ и его филиалов, Калининградской высшей школы управления, Пермского открытого института конверсии кадров, Международного Восточно-европейского университета), территориальных УИНов — Управления уголовно-исполнительной системы по Северо-Западному федеральному округу, Самарской, Саратовской, Ярославской областям, Республик Марий Эл и Чувашии, а также Московской области и ГУИН Минюста России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. В ряде регионов страны успешно решаются вопросы заочного и дистанционного обучения осужденных в учреждениях высшего и среднего профессионального образования. Только в 2000 г. в 14 учебных заведениях страны по заочной форме обучалось 440 осужденных. В 2001 г. количество учащихся возросло до 1000 человек, которые проходили обучение в 25 учебных заведениях. Наиболее плодотворно в этом направлении работают СЗТУ, Московский государственный индустриальный университет (который в одной из колоний Московской области даже открыл свой филиал), Международный Восточно-европейский университет, Марийский государственный университет, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики [14, с. 13–16]. К чести современной уголовно-исполнительной политики, несмотря на разрушительные процессы в сфере образования (уродование школьных программ, обучение по альтернативным методикам, упразднение специальностей, введение направлений, бакалавриата, магистратуры и т. п.), работа по обучению осужденных со стороны СЗТУ на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области продолжается. Эстафета подхвачена и другими вузами. В частности, по информации пресс-службы УФСИН Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена внедрил программы правового обучения в воспитательной колонии г. Колпино, где отбывают наказание лица, не достигшие 18-летнего возраста.

Таким образом, на протяжении всего времени, после того как в отечественной пенологии и практике утвердилась социологическая школа уголовного права, лица, находящиеся в местах лишения свободы и изоляции от общества, рассматриваются в качестве обязательных субъектов образовательных правоотношений.

Литература

1. Вышинский А. Я. Суд и карательная политика советской власти. Л., 1925.
2. СУ 1918. № 51. Ст. 582.
3. См.: Кузьмин С. И. Исправительно-трудовые учреждения в СССР (1917–1953 гг.). М., 1991.
4. Конституция (Основной закон) РСФСР. М., 1925.
5. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР (1917–1952 гг.). М., 1953.
6. Ежегодник советской юстиции. 1928. 16 апреля. № 14.
7. См.: Детков М. Г. Содержание карательной политики Советского государства и ее реализация при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы в тридцатые-пятидесятые годы. Домодедово, 1992.
8. См.: Андреев В. Н. Содержание под стражей в СССР и России. М., 2000.
9. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР (1917–1952 гг.). М., 1953.
10. Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 51. Ст. 1220.
11. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 29. Ст. 1687.
12. СЗРФ. 1997. № 2. Ст. 198.
13. СЗРФ. 1995. № 29. Ст. 2759.
14. См.: Обучение осужденных. Сборник материалов к Всероссийской конференции. СПб., 2001.

С. О. Азаров

Конфедерация как особая форма государственного устройства

S. O. Azarov. Confederation as a special form of state structure

Статья посвящена одному из сложных, но актуальных правовых вопросов: правовому статусу конфедерации — формы государственного устройства. Автор характеризует различные подходы, позиции ученых, политиков, юристов, историю формирования правового статуса конфедерации, его правовые отличия от статуса федерации. В статье раскрывается правовая сущность и перспективы такого государственного устройства, его преимущества, проблемы и особенности, приводятся конкретные примеры, даются ссылки на национальные и зарубежные законодательные акты.

Ключевые слова: конституционные законы, представительство, федерация, конфедерация, государственное устройство, правовой статус, органы власти, суверенитет, верховенство закона, унитарное государство, централизация, форма правления, политический режим, территориальная целостность, административная автономия, регионализм, правосубъектность.

Контактные данные: 191187, Санкт-Петербург, Гагаринская ул., д. 6а; (812) 275-10-71; e-mail: mka-spb@yandex.ru.

The article is devoted to one of the complex but topical legal issues: a legal status of confederation — a form of state structure. The author characterizes different approaches, opinions of the researches, politicians, lawyers, history of confederation legal status creation, and its legal differences from the status of federation. The article covers the legal nature and perspectives of such a state structure, its advantages, problems and peculiar features, specific examples are made, and references are provided to national and foreign legal acts.

Keywords: constitutional laws, government, federation, confederation, state structure, legal status, government bodies, sovereignty, rule of law, unitary state, centralization, form of government, political regime, territorial integrity, administrative autonomy, regionalism, legal standing.

Contact information: 191187, Saint-Petersburg, Gagarinskaya ul., 6a; (812) 275-10-713; e-mail: mka-spb@yandex.ru.

Существует ряд подходов в определении конфедерации. В рамках традиционного подхода конфедерация рассматривается как самостоятельная форма государственного устройства. Второй подход оспаривает такое представление, не считая конфедерацию самодостаточной формой, предлагая рассматривать ее в рамках федерализма. Согласно традиционному подходу, конфедерация (от лат. — «союз») — форма государственного устройства, при которой государства, образующие конфедерацию, полностью сохраняют свою независимость, имеют собственные органы государственной власти и управления. Вместе с тем они создают специальные объединенные органы для координации действий в определенных целях (военные, внешнеполитические). Конфедерация выступает как форма союза государств, сохраняющих суверенитет в полном объеме [1].

Конфедерация — это, по словам С. С. Алексеева, «государственный союз государств» [2]. То есть ни одно из государств — членов конфедерации не утрачивает своего государственного суверенитета; части конфедерации не

Сергей Олегович Азаров — адвокат Международной коллегии адвокатов «Санкт-Петербург».

© С. О. Азаров, 2011.

только обладают своими органами власти и управления, но зачастую сохраняют свою национальную денежную систему, армию, полицию и т. д. Конфедерация возникает, как правило, на недолгий срок, для решения каких-либо общественных целей (объединение усилий в той или иной сфере человеческой деятельности: внешней или внутренней политике, военном деле, культуре или искусстве, экономике и др.). Конфедерация не имеет собственных органов управления; чаще всего создаются консультативные, наблюдательные или контролирующие органы.

Исторически эта форма сложилась вместе с федерацией, но на практике встречалась и встречается крайне редко. Это, по мнению С. С. Алексеева, переходная форма государственного устройства, и поэтому чаще всего она существует несколько лет. Примером может служить Конфедерация рабовладельческих штатов, созданная в 1861 г. в Америке, что послужило началом Гражданской войны в США (1861–1865).

Однако существует мнение, что конфедерация может стать со временем весьма распространенным явлением. С. С. Алексеев пишет: «Не исключено, однако, что конфедерация... окажется в будущем конструктивной моделью государственного устройства, в особенности в условиях, когда распадаются государства имперского характера, имевшие внешние атрибуты федерации, такие как СССР, Югославия» [там же].

В современной юридической науке для общего обозначения структурных и властных признаков государства используется понятие «форма государства». Это понятие включает три элемента: форму государственного устройства, форму правления и политический режим. Форма государственного устройства определяет принципы национально-территориальной организации государства и взаимоотношений центральных органов власти с региональными. Различают три основные формы государственного устройства — унитарное государство, федерацию и конфедерацию.

Унитарное государство, наиболее распространенное в современном мире, характеризуется единством конституции и системы высших органов государственной власти, высокой степенью централизации управления всех административно-территориальных единиц (департаментов, областей, районов и т. п.) при отсутствии у них политической самостоятельности. В качестве примеров унитарных государств можно назвать Финляндию, Францию, Японию. Такой была и Российская империя до 1918 г. В настоящее время в нескольких унитарных государствах — Великобритании, Испании, Италии, Дании, Финляндии — существует административная автономия для отдельных территорий. Так, в составе Великобритании ограниченной автономией располагают Шотландия и Северная Ирландия.

Федерация предполагает иной тип внутренних связей, объединяя несколько государств или территорий (субъектов) в единое союзное государство при сохранении у каждого из них юридической и некоторой политической самостоятельности. Показателем известной суверенности каждого члена федерации является наличие у них собственной конституции, законодательства, органов представительной и исполнительной власти, а в некоторых случаях и гражданства, флага, герба, гимна. Прямое представительство субъектов федерации в парламенте страны обеспечивает существование второй палаты (в России, например, им является Совет Федерации, в США — сенат). Вместе с тем основополагающий принцип федеративного государства — главенство общенациональной конституции и законодательства. Важными объединяющими факторами в нем выступают единое социально-экономическое пространство, общность денежной системы

и гражданства. В настоящее время федеративную форму государственного устройства избрали около 20 стран.

При определенных условиях унитарное и федеративное государства могут перерасти в конфедерацию. Современное состояние общественно-политического развития России, ее регионов и субъектов федерации, при котором резко ослаблено влияние центра на нижестоящие уровни власти, особенно в экономическом плане, побуждает усилить политическую зависимость, но на новых демократических, мирных принципах взаимоотношений. В бедных регионах рождаются сепаратистские настроения, которые усиливаются националистическими устремлениями отдельных региональных политических элит, суверенизацией вглубь. Это ведет к игнорированию федеральных элементов и российской конституции, расширению региональной компетенции вне связи с федеральной, нарушению основных принципов становящегося федерализма и т. п. В результате создаются условия для зарождения конфедеративных отношений, которые при попустительстве федерального центра и амбициозности регионов могут привести к «дикой» конфедерации России.

Конфедерация представляет собой постоянный союз суверенных государств, образованный с определенной целью, чаще всего внешнеполитической. Субъекты конфедерации обладают высокой степенью суверенитета при ограниченных правах конфедеративного центра, в ведении которого находятся, как правило, только главные вопросы внешней, оборонной, а в некоторых случаях и финансово-экономической политики. При необходимости создания центральных органов, единых вооруженных сил и общей банковской системы их образуют на паритетной основе и только при условии ратификации в законодательных органах субъектов конфедерации.

Конфедерация, согласно политическому словарю (от лат. *confoederatio* — «союз», «объединение»), — это форма межгосударственного союза, основой которого являются общие политические интересы, связанные с координацией и реализацией совместных действий данных государств. В большинстве конфедераций каждое государство сохраняет свою независимость, суверенитет и имеет собственные органы государственной власти. В конфедерации, как правило, отсутствует единая конституция, нет единого гражданства. Высшие органы конфедерации не имеют прямой власти над гражданами государств — членов конфедерации. Совместные решения требуют их ратификации членами конфедерации.

Конфедерация государств — это особое объединение (союз) государств, сохраняющих свое качество суверенных образований, но передавших некоторые свои полномочия такому объединению, наделив его тем самым правоспособностью выступать в международных отношениях от их имени, т. е. специальной международной правосубъектностью. Создается такое объединение суверенных государств (двух и более) путем заключения международного договора между ними, который предусматривает создание совместного органа государств-членов, правомочного выступать от их имени в международном общении (иногда такими полномочиями наделяется одно из государств-членов).

Поскольку речь идет о межгосударственном договоре, то к нему применимы все положения Венской конвенции о праве международных договоров [3], в частности определение термина «договор» как означающего международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом. Что же касается взаимоотношений государств-членов в рамках конфедерации, то они регулируются ее «внутренним правом».

Наиболее широкое распространение термин «конфедерация» получил в Европе в XIX в., когда были образованы Рейнская конфедерация (1815–1848),

Германская конфедерация (1815–1866), Австро-Венгрия (до 1918), США (1781–1787). За редким исключением, термин «конфедерация» в XX в. практически не употреблялся. Со второй половины XX в. в государствоведческую и международно-правовую лексику входит понятие «международная организация». Однако полностью с понятием «конфедерация» оно не совпадает.

В качестве конфедерации рассматриваются особые объединения государств, выступающие в международном общении не только от своего имени, но и от имени входящих в них государств. В этом своем качестве они выступают и субъектами международных правоотношений. С одной стороны, это не объединение двух или нескольких государств в одном едином государстве, т. е. не государство. С другой — это и не объединение государств, создающее международную организацию, которая действует в международном общении только и исключительно от своего имени, выступает в качестве самостоятельного производного субъекта международного права, не связывая своими актами государства-члены.

Единообразного наименования таким объединениям не предложено. Их можно именовать конфедерациями государств. Но можно рассматривать и именовать в качестве, например, наднациональных международных организаций в отличие от собственно международных организаций.

Термин «наднациональная организация» не должен при этом отпугивать, так как речь идет не об утрате государствами-членами своего суверенитета, а лишь о передаче ими некоторых своих правомочий совместно созданному объединению, которое приобретает определенные права выступать в сфере этих правомочий не только от своего имени, но и от имени государств-членов, связывая их своими юридическими актами — договорами.

Проблема, о которой идет речь, имеет в своей основе происходящие в мире интеграционные процессы, главным образом в сфере экономики. Но экономическая интеграция на межгосударственном уровне нереальна, не имеет смысла, если она не сопровождается созданием адекватной политической межгосударственной структуры в виде того, что охватывается термином «конфедерация государств» или термином «наднациональная международная организация». Этого, к сожалению, не понимают многие государственные деятели, препятствующие интеграции на том основании, что создание надгосударственных структур якобы умаляет суверенитет объединившихся государств.

При наличии конфедерации государств (или наднациональной организации) возникают сложнейшие международно-правовые проблемы, не решенные в общем международном праве. Это касается, в частности, ситуации Европейского экономического сообщества, ныне преобразованного в Европейский союз.

Особенности конфедерации следующие:

1. Правовой основой образования конфедерации является международно-правовой договор. В этом заключено одно из основных отличий конфедерации от федеративного государства.
2. Конфедерация — это временное межгосударственное образование, которое распадается после достижения тех целей, ради которых оно было учреждено. Так, созданный в 1958 г. Египтом и Сирией для разрешения арабо-израильского конфликта конфедеративный союз — Объединенная Арабская Республика — распался в 1961 г. (т. е. когда надобность в таком союзе отпала). Общая же закономерность для большинства конфедераций такова: конфедерация либо распадается (чаще всего это многонациональные конфедерации — Австро-Венгрия, Швеция и Норвегия), либо перерастает в федеративное государство (как правило, это мононациональные конфедерации — США, Швейцария, Германия).

3. Государства — члены конфедерации в полном объеме сохраняют за собой суверенитет, а потому субъекты конфедерации, в отличие от субъектов федеративного государства, обладают правом сецессии; им принадлежит право нуллификации, или отказа в признании, а равно право применения актов союзной власти; они имеют право устанавливать таможенные и иные ограничения, препятствующие передвижению лиц, товаров, услуг и капиталов.
4. В конфедерации создаются наднациональные государственные органы. Однако образуются только те органы, которые необходимы для осуществления задач, особо выделенных в договорных актах. Как правило, отсутствуют судебные органы, ограничен круг исполнительных органов власти. Парламент конфедерации формируется представительными органами государств-членов. Создаваемые на постоянной основе государственные органы конфедерации лишены властных полномочий. Акты конфедеративной власти имеют существенную специфику: они не содержат норм прямого действия и адресуются не гражданам, а органам власти государств — членов конфедерации; механизм обеспечения таких норм сходен с механизмом действия международно-правовых норм.

Исходя из понимания того, что в целях совместного осуществления определенных, наиболее приоритетных полномочий, суверенные государства образуют сплоченное объединение, можно определить конфедерацию государств как создаваемую на основе интеграции самостоятельных государств правовым способом одну из форм межгосударственных связей с элементами государственного управления, включающими основные ветви наднациональной власти при полном сохранении суверенитета государств — членов конфедерации.

Конец второго тысячелетия и начало третьего ознаменованы широкомаштабным развитием демократических форм интеграционных образований. На современном этапе Западная и Центральная Европа показывают образец экономической и политической интеграции при сохранении достаточно широкой суверенности стран, входящих в Европейский союз, которому начинают следовать и в других регионах мира. Таким образом, XXI век — это век интеграционных процессов, которые потребуют юридической разработки и исследования именно конфедеративной формы государственного объединения, в первую очередь как наиболее перспективной альтернативы другим многообразным видам межгосударственных образований (сообществ, содружеств, ассоциированных государств и пр.).

Подводя итог сказанному, можно сформулировать следующие выводы:

1. Конфедерация есть форма государственного устройства, в которой выражается совокупность государств, соединенных конфедеративными связями.
2. Конфедеративная связь есть отношение между двумя или несколькими равно суверенными (эквивалентными) государствами или иными публично-правовыми субъектами в рамках общего государственно-правового пространства, образуемого всеми этими государствами или иными публично-правовыми субъектами в совокупности.
3. Конфедерация совмещает в себе два принципа: принцип совпадения, т. е. создание общего суверенитета за счет сочетания суверенитетов объединившихся в конфедерацию государств, и принцип эквивалентности, т. е. юридического равенства субъектов конфедерации между собой и с конфедеральным центром.

Литература

1. Политология // Сост. И. А. Черкасов. М., 1997.
2. Алексеев С. С. Государство и право. М., 1993.
3. Венская конвенция о праве международных договоров // Ведомости СССР. 1986. № 37 (2371).

УДК 378 (470)

С. В. Оголенко, А. Г. Индык

Высшее образование в России: исторический аспект*S. V. Ogolenko, A. G. Indyk. Higher education in Russia: historical aspect*

Авторы характеризуют историю формирования высшего образования в России посредством сравнительного анализа мер и мероприятий, проводимых для этой цели в других государствах. В статье дана характеристика субъектов образовательных правоотношений в прошлом и в современный период, достижений и имеющихся недостатков в образовательной деятельности. Отмечается необходимость учитывать опыт истории во избежание возникновения системных проблем в образовательной деятельности.

Ключевые слова: история, образование, политология, педагогика, право, юридические науки, система образования, университет, сословия, перестройка, негативизм, профессиональное образование, образовательная политика, самоуправляемость.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 313-39-42; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

The authors characterize the history of higher education development in Russia through a comparative analysis of measures and events which are carried out for this purpose in other countries. The article gives a characteristic of subjects of educational relationship in the past and in the present, achievements and existing drawbacks of educational activity. It is noted the necessity to take into consideration the historical experience in order to avoid arising of system problems in education.

Keywords: history, education, politology, pedagogy, law, legal sciences, educational system, university, classes, perestroika, negativism, professional education, educational policy, self-government.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 313-39-42; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

Историки, философы, политологи, социологи и педагоги доказали, что незнание прошлого неизбежно приводит к непониманию настоящего и невозможности выбора эффективного пути построения будущего. Например, Н. А. Бердяев отмечал «Исторические катастрофы и перемены, которые достигают особой остроты в известные моменты всемирной истории, располагали к размышлению

Снежана Викторовна Оголенко — студентка V курса юридического факультета Санкт-Петербургского университета экономики и управления.

Анна Геннадьевна Индык — доцент кафедры теории и истории права и государства Санкт-Петербургского университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент.

© С. В. Оголенко, А. Г. Индык, 2011.

в области философии и истории, к попыткам осмыслить исторический процесс, построить ту или иную философию истории» [1, с. 87].

Обращаясь к истории вопроса, следует сказать, что хотя конституционное право человека на образование, включая высшее, в нашей стране с точки зрения ее долгой истории провозглашено сравнительно недавно (1936) [2], сама система образования как таковая существует уже много веков.

Высшее, в том числе университетское, образование в Европе существует более 900 лет. Вопрос о начале университетского образования в России до сих пор принадлежит к числу дискуссионных. По мнению А. И. Авруса, историю Российских университетов надо начинать с 28 января 1724 г., когда Сенат принял Указ об учреждении Академии наук с Санкт-Петербургским университетом и гимназией, а 7 декабря 1725 г. состоялось официальное открытие академии [3, с. 84]. Но идея необходимости создания университета возникла намного раньше, когда Борис Годунов в 1600 г. отправил в Германию Иоанна Крамера с целью отыскать и привезти в Москву профессоров. Однако сопротивление духовенства заставило Бориса Годунова отказаться от этой мысли. Вскоре, после вступления на престол, Лжедмитрий I высказался за создание университета, но реализовать свои планы не успел.

В XVIII в. произошло еще одно знаменательное для российской высшей школы событие: 25 января 1755 г. Елизавета Петровна подписала указ об основании Московского университета, задача которого состояла в том, «чтобы способом пристойных наук возрастить в пространстве империи нашей всякие полезные знания» [4]. В университете вначале, в соответствии с планом М. В. Ломоносова, было три факультета: философский, юридический и медицинский [5].

Как справедливо замечает С. Л. Серёгина, Московский университет выделяется демократическим составом студентов и преподавателей. Это во многом определило широкое распространение среди учащихся и преподавателей передовых научных и общественных идей. Уже в преамбуле указа об учреждении университета в Москве отмечалось, что он создан «для генерального обучения разночинцев». В университет могли поступать выходцы из разных сословий, за исключением крепостных крестьян [6, с. 16]. В июне 1992 г. указом Президента РФ университет получил статус Российского самоуправяемого (автономного) высшего образовательного учреждения. В ноябре 1998 г. был принят Устав университета [7]. В настоящее время Московский университет имеет в своей структуре 39 факультетов, 33 научно-исследовательских института и центра. В нем обучается более 31 тыс. студентов и 7 тыс. аспирантов, проходят повышение квалификации более 5 тыс. специалистов. На факультетах и в научно-исследовательских центрах с ними занимаются 4 тыс. профессоров и преподавателей, около 5 тыс. научных сотрудников [8].

Во второй половине XVIII — первой половине XIX в. становилась все более очевидной необходимость развития высшего профессионального образования. В 1733 г. в Петербурге было основано приравненное к академии Горное училище, положившее начало инженерному образованию в России. Учреждались также сельскохозяйственные, экономические, педагогические, медицинские, музыкальные, театральные и художественные, богословские, военные вузы. В 1895 г. в России было 11 высших технических учебных заведений. А всего к 1917 г. — 183 вуза [9].

Однако в этот период в образовательной политике государства появились и некоторые негативные черты: не допускали к обучению девушек, а также представителей низших слоев, была введена плата за обучение в университетах, которая в течение ближайших 10 лет несколько раз повышалась, был упразднен

разряд частных слушателей и ограничен доступ в университет посторонним лицам (ранее лекции могли посещать все желающие). Таким образом, право на высшее образование ограничивалось и становилось доступным все меньшему числу молодых людей.

Качественно новый, революционный этап в становлении права человека и гражданина России на высшее образование наступает с первых дней революции октября 1917 г. Начинается перестройка всей системы образования. Декретом правительства был создан Народный комиссариат просвещения. Принимается комплекс нормативно-правовых актов. Декретом правительства от 9 ноября 1917 г. была организована Государственная комиссия по просвещению, в задачу которой входила разработка основ строительства новой системы народного образования. Начиналась национализация всех типов учебных заведений.

11 декабря 1917 г. правительством было принято постановление «О передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Народного комиссариата по просвещению». Позже, в 1929 г., профессиональные учебные заведения были переданы в ведение различных наркоматов в соответствии со своей специальностью. Были ликвидированы сословные и национальные ограничения, уничтожена прежняя неравноправность женщин в области образования.

После революции 1917 г. произошли значительные изменения в судьбе высшей школы. В Конституции СССР 1936 г. (ст. 121) впервые в российской истории было провозглашено право граждан СССР на образование. Это право обеспечивалось всеобщим обязательным восьмилетним, широким развитием среднего общего политехнического образования, профессионально-технического образования, среднего специального и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, производством, всемерным развитием вечернего и заочного образования, бесплатностью всех видов образования, системой государственных стипендий, обучения в школах на родном языке, организацией на заводах в совхозах и колхозах бесплатного производственного, технического и агрономического обучения трудящихся. Статья 122 Конституции предоставляет женщине СССР равные права с мужчиной во всех областях, включая образование [10, с. 21].

В целях коренного улучшения подготовки научно-педагогических кадров для высших учебных заведений и научно-исследовательских учреждений через аспирантуру и создания более благоприятных Совет министров СССР своим Постановлением от 22 мая 1948 г. № 1709 постановил, что лицам, допущенным к приемным испытаниям в аспирантуру, предоставляется месячный отпуск с сохранением заработной платы по месту работы, а зачисленные в аспирантуру освобождаются от работы к началу учебных занятий [11, с. 614].

В декабре 1958 г. Верховным Советом СССР был принят Закон «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР» [12, с. 177–192]. Законом было предусмотрено осуществление мер по совершенствованию высшего образования (ст. 27–42).

В соответствии с законом были внесены необходимые изменения в ст. 121 Конституции СССР 1936 г.

Имея в виду создание благоприятных условий для некоторых категорий молодых людей, желающих учиться в вузе, Совет министров СССР своим Постановлением от 18 марта 1965 г. предоставил преимущество при поступлении в высшие учебные заведения на конкурсной основе лицам, имеющим стаж практической работы не менее двух лет, военнослужащим, уволенным в запас, а также лицам, награжденным по окончании средней школы золотой или серебряной медалью или окончившим среднее специальное учебное заведение и получившим диплом

с отличием [13, с. 411]. Это постановление, а также закон 1958 г. открыли для многих молодых людей реальную возможность использования права на образование, в данном случае — высшего на конкурсной основе. С той же целью Постановлением Правительства от 18 октября 1971 г. определялся ряд мер по дальнейшему улучшению материальных и жилищно-бытовых условий студентов высших и учащихся средних специальных учебных заведений.

В июне 1972 г. ЦК КПСС и Совет министров СССР принял совместное Постановление «О мерах по дальнейшему совершенствованию высшего образования в стране». Признано целесообразным создание в крупных вузовских центрах советов ректоров высших учебных заведений с целью координации деятельности вузов, обобщения и распространения положительного опыта по организации учебного процесса, идейно-воспитательной работы, повышения квалификации преподавателей. Оно предусматривало разработку и осуществление мер по совершенствованию производственной практики студентов [там же, с. 410–414].

Важной вехой в закреплении права граждан СССР на образование была Конституция 1977 г. В ней право на образование обеспечивалось бесплатностью всех видов образования, осуществлением всеобщего обязательного среднего образования молодежи, широким развитием профессионально-технического, среднего специального и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, производством, развитием заочного и вечернего образования, предоставлением государственных стипендий и льгот учащимся и студентам.

Во второй половине 1980-х гг. руководство страны приняло ряд постановлений для повышения уровня профессионализма, прежде всего тех, кто занят в сфере материального производства и управляет им. Одно из них — «Основные направления специального образования в стране». В нем, в частности, сказано, что решение программной задачи ускорения социально-экономического развития страны требует коренного улучшения профессиональной подготовки специалистов. Квалификация, компетентность кадров и их высокая гражданская ответственность во многом определяют масштабы и темпы научно-технического прогресса, интенсификацию народного хозяйства. Перестройка высшего и среднего специального образования — одна из неотложных задач развития общества на современном этапе [14, с. 3].

Таким образом, после революции 1917 г. в России, в СССР на протяжении всего времени существования советской власти государство проявляло заботу о повышении образовательного и профессионального уровня подготовки граждан, формировании нового человека, и это находило отражение в нормативно-правовых актах, прежде всего в основных законах — конституциях.

Следующий этап становления права на образование в России связан с распадом СССР и начавшимися в начале 1990-х гг. реформами всех сторон общественной жизни, включая и сферу образования. Тогда же и началась разработка образовательной политики, нашедшей выражение и закрепление в правовых актах разного уровня.

В ноябре 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял «Декларацию прав и свобод гражданина». В ней отмечается необходимость приведения законодательства РСФСР в соответствие с общепризнанными международным сообществом стандартами прав и свобод человека, и в ст. 27 вводится норма, согласно которой «каждый имеет право на образование. Гарантируется общедоступность и бесплатность образования в пределах государственного образовательного стандарта» [15, с. 416, 422].

В 1992 г. был принят Закон РФ «Об образовании» [16, с. 545–564]. В законе дано определение понятия «система образования», названы составляющие эле-

менты (ст. 8). Система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность взаимодействующих элементов:

- преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
- сети реализующих их образовательных учреждений независимо от организационно-правовых форм, типов, видов;
- органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций;
- объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

Оценивая в целом закон об образовании, можно сказать, что в истории отечественного законодательства никогда не было нормативного правового акта, в котором бы столь широко, всесторонне и обстоятельно регламентировалось функционирование образовательной системы общества.

В 1993 г. была принята новая Конституция Российской Федерации — Конституция постсоветского времени. Право на образование закреплено в ст. 43 Конституции.

На основе и во исполнение Конституции 1993 г. и Закона «Об образовании» была продолжена активная правотворческая деятельность власти. В 1994 г. Правительство России утвердило Федеральную программу развития образования. В ней определены главные задачи и для системы высшего образования: создание надежных гарантий реализации государственной политики в области профессионального образования, обеспечение широкого доступа к профессиональному образованию, повышение его качества и конкурентоспособности; сбалансированное развитие системы профессионального образования; его высокая социальная и экономическая результативность [17, с. 47].

Проблемы высшего образования получили значительную конкретизацию в Федеральном законе «О высшем и послевузовском образовании», принятом Государственной Думой 19 июля 1996 г. и одобренном Советом Федерации 7 августа 1996 г. [18]. Это довольно большой по объему документ, в котором рассматриваются различные стороны нормативно-правовой организации и функционирования этой системы образования.

В 2000 г. принята Национальная доктрина образования Российской Федерации. Как сказано во введении, это основополагающий государственный документ, устанавливающий приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития.

В 2001 г. была подготовлена обстоятельная справка Госсовета «Образовательная политика России на современном этапе». Правительство РФ 29 декабря 2001 г. приняло нормативный правовой документ — Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 г. [19, с. 3–33]. В концепции раскрывается роль образования в развитии российского общества, связь российского образования с тенденциями мирового развития, определяются новые социальные требования к системе российского образования. Анализируется состояние российской системы образования и обосновывается необходимость его модернизации. В этой связи формулируются цели и основные задачи модернизации.

В декабре 2005 г. Постановлением Правительства от 23.12.2005 г. утверждается Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг. [20, с. 3–33]. Цель программы — реализация приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации, совершенствование содержания и технологий образования, развитие системы обеспечения качества образовательных услуг, повышение эффективности управления и совер-

шенствования экономических механизмов в сфере образования. В ней сказано, что политика модернизации образования в среднесрочной перспективе состоит в обеспечении конкурентоспособности России на мировом рынке. Определены также задачи, направленные на обеспечение качества, доступности и эффективности образования.

Ну и последним на сегодняшний день серьезным шагом на пути развития образования стала интеграция в европейскую систему, подписание Болонского соглашения, что, как предполагается, улучшит условия обучения студентов вузов, откроет дополнительные возможности их трудоустройства по получению дипломов, признаваемых не только в России, но и во многих европейских странах.

На этом этапе образование было объявлено одним из приоритетных направлений государственной политики России с выделением значительных финансовых средств и осуществлением ряда организационно-правовых мер.

Завершить рассмотрение вопроса хотелось бы тем, что высшее образование как составная часть общей системы образования, как ее подсистема играет важнейшую роль в жизни общества и человека. По своей значимости оно превосходит все другие компоненты социума — экономику, политику, социальную и духовную сферы. Превосходит в том смысле, что уровень и темпы их развития, как и общества в целом, в значительной или даже решающей степени зависят от уровня образованности людей, качества «человеческого капитала». Роль образования в наше время возрастает в связи с формированием постиндустриального, информационного общества, основными ценностями в котором становятся знания, информация.

Литература

1. Бердяев Н. А. Русская идея: основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века. Судьба России / Н. А. Бердяев. М.: Сварог и К, 1997.
2. Конституция СССР 1936 г. Ст. 121.
3. Аврус А. И. История Российских университетов / А. И. Аврус. М.: Московский научный фонд, 2001.
4. Полное собрание законов Российской империи. Т. XIV. Ст. 10346.
5. МГУ-250 лет // <http://www.kp.ru>.
6. Серегина С. Л. Конституционное право на высшее образование в Российской Федерации: автореф. ... дисс. канд. юр. наук. Саратов, 2006.
7. Устав МГУ. 1998 // <http://www.mmforce.net/msu/story>.
8. <http://www.msu.ru/info/struct/>.
9. Высшее образование в России. Очерк истории / под ред. В. Г. Кинелева. М., 1995. С. 146, 147, 149. (Общее количество вузов подсчитано на основе сведений, содержащихся в приложении. С. 266–297.)
10. СЗ СССР. 1938–1961. М., 1961.
11. СЗ СССР. Т. 3. 1989.
12. СЗ СССР. 1938–1961. М., 1964.
13. СЗ СССР. Т. 3. 1989.
14. Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране. М.: Высшая школа, 1987.
15. Декларация прав и свобод человека и гражданина (Официальный документ) // А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. Права человека. Приложение.
16. Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // СЗ РФ. 1999.
17. Педагогический энциклопедический словарь. М., 2003.
18. Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании» (с изменениями). М., 2007.
19. Официальные документы в образовании. М., 2002. Февраль.
20. Официальные документы в образовании. М., 2006. Январь.

Н. Н. Иванова

Конституционное право человека на образование

N. N. Ivanova. Constitutional right of a person for education

В статье представлены обоснования наличия значительной дистанции между писаным правом на образование и его реализацией, когда не каждый гражданин Российской Федерации получает даже аттестат о среднем образовании и возможность его продолжить. Доступность, бесплатность, гарантированность реализации конституционного права на образование зачастую лишь декларируются, в то время как ч. 2 ст. 43 Конституции РФ гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования.

Ключевые слова: право на образование, субъекты образовательных правоотношений, государственная образовательная политика, конкурсная основа, общедоступность, образовательная деятельность, контроль, надзор, информированность.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44; (812) 313-39-42; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

The article presents substantiation of the existing significant distance between written law for education and its implementation, when not every citizen of Russian Federation has even a secondary school diploma and the opportunity to continue it. Accessibility, free-of-charge basis, guarantee of realization of the constitutional right for education is available not everyone, while p. 2 art. 43 of the Constitution of Russian Federation guarantees general accessibility and free-of-charge basis of pre-school, basic general and intermediate vocational education.

Keywords: right for education, subjects of educational relationship, government educational policy, competitive basis, general accessibility, educational activity, control, supervision, awareness.

Contact information: 190103, Saint-Petersburg, Lermontovskiy pr., 44; (812) 313-39-42; e-mail: urfac_ime@rambler.ru.

Человечество, входя в XXI в., формирует новые взгляды на общепризнанные ценности, принципы межличностных отношений, роль человека и его производственную деятельность. Многократно возрастает роль образования. К нему предъявляются новые требования. Оно становится необходимым условием благополучия человека. Уровень права граждан на образование становится фактором, определяющим уровень развития общества.

В документах ЮНЕСКО зафиксировано, что «образование не может более рассматриваться как роскошь или привилегия; оно лишь представляет собой абсолютную необходимость. Без широкого охвата образованием в мире не может быть ни демократии, ни справедливости, ни прогресса. Право на образование является всего лишь правом на участие в жизни современного мира» [1, с. 37].

Выводы, к которым мировое сообщество пришло только в последние годы, в России всегда были «само собой разумеющимися» принципами государственной политики в области образования. Конституционное право граждан на образование в Российской Федерации зафиксировано в ст. 43 Конституции Российской Федерации [2]. Статья закрепляет за каждым право на образование и гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а на конкурсной основе — бесплатность высшего

Надежда Николаевна Иванова — аспирантка кафедры государственного и международного права Санкт-Петербургского университета управления и экономики.

© Н. Н. Иванова, 2011.

образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях или на предприятиях.

Конституционное право граждан на образование решает двуединую задачу. С одной стороны, получение образования обеспечивает гражданину его жизненное благополучие, положение в обществе, статус, а с другой — обеспечивает общество и государство образованными кадрами, что определяет темпы развития государства, является основным фактором ускорения научно-технического прогресса и усиления экономической мощи страны, фактором стабильности общества и демократии.

В последние годы, как и в предыдущие десятилетия, превалирует понимание образования как отрасли, призванной обслуживать производство. Неслучайно сегодня ряд государственных политиков стремятся перевести образование на платную основу, мотивируя это нынешней малой потребностью производства в квалифицированных рабочих и специалистах.

Такой подход к образованию ошибочен. При планировании развития образования, его финансовом обеспечении следует исходить из посыла, что государство обязано не только удовлетворить потребность личности на бесплатное получение любого уровня образования (хотя бы один раз), но и стимулировать гражданина к получению образования.

Предложенный принцип государственного подхода к образованию позволит государству решить следующие задачи:

1) обеспечить стабилизацию положения в обществе, дальнейшее его развитие по цивилизованному пути, ибо уровень образованности общества является основой демократического развития страны;

2) получить устойчивый экономический рост производства, что подтверждено практикой развития передовых стран мира.

Анализ норм Конституции, касающихся прав граждан на образование, приводит профессионалов к целому ряду недоуменных вопросов. Почему в конституционное право граждан не включено право на получение общедоступного и бесплатного среднего (полного) и начального профессионального образования? Ведь указанные уровни (ступень) образования в России и бывшем СССР стали традиционно общедоступными и бесплатными. Таким образом, Конституция как бы сузила ранее действующее право граждан на образование. В то же время Конституцией провозглашается общедоступным среднее профессиональное образование, которое никогда не было общедоступным, не является общедоступным сейчас и не рассматривается на ближайшие годы целесообразность постановки такого вопроса, не говоря уже о невозможности реализации этой нормы чисто практически по целому ряду весомых аргументов, в том числе и социального порядка.

Аналогичный вопрос возникает и по поводу конституционного права граждан на общедоступность и бесплатность дошкольного образования. Такой правовой нормы в нашем обществе ранее не было, она не выполняется сейчас и не может быть выполнена в ближайшие годы. Вызывает вопрос и исключение из прав граждан возможности получения бесплатно на конкурсной основе послевузовского профессионального образования.

Возникла проблема, как быть в сложившейся законодательной ситуации с полной средней школой, профессионально-техническим училищем и аспирантурой, с детским садом и техникумом. В настоящее время сложилось критическое положение с реализацией права граждан на образование. Об этом свидетельствуют:

1) крайне недостаточное и несвоевременное финансирование образовательных учреждений из бюджетов всех уровней (из защищенных статей

- бюджета финансировались практически только заработная плата и стипендии);
- 2) массовая утечка высококвалифицированных кадров из системы образования;
 - 3) эксплуатация материально-технической базы образовательных учреждений без последующего ее восстановления (т. е. фактическое ее разрушение);
 - 4) появление на улицах сотен тысяч неучащихся и неработающих подростков, пополняющих ряды преступного мира;
 - 5) небывалое падение нравственности в обществе;
 - 6) угроза пересмотра положений Закона РФ «Об образовании» с целью лишения образования законодательно зафиксированных приоритетности и размеров ставок и окладов педагогов.

Катастрофический ход событий, а это подтверждается резким ростом забастовок, требует незамедлительных активных действий со стороны законодателей по защите российской системы образования. Таким образом, можно зафиксировать, что разработка и принятие законов в области образования является жесткой необходимостью обеспечения законодательной защиты прав граждан на образование.

Соответственно, представительные органы РФ в своей законотворческой деятельности в области образования должны руководствоваться следующими принципами:

- 1) позитивные сдвиги в реформировании общества, развитии экономики и возрождении России возможны только на базе реального повышения образовательного уровня населения;
- 2) фактический уровень российского образования по основным параметрам, в том числе и по качеству образования, в последние десятилетия отнюдь не уступал западным школам. Поэтому стратегия развития образования России должна строиться на мощном фундаменте отечественных достижений. Не копировать механически образцы зарубежных образовательных технологий, а идти вперед, внимательно изучая и, при необходимости, творчески используя положительный опыт других стран по тем позициям, которые помогут нашей стране достойно интегрироваться в мировое образовательное пространство;
- 3) в современных социально-экономических условиях государству необходимо резко увеличить расходы на образование;
- 4) высшему и послевузовскому профессиональному образованию следует придать приоритетность в сравнении с другими уровнями образования.

В пользу данного тезиса можно сказать следующее:

- 1) система высшего профессионального образования является гарантом сохранения единого образовательного пространства и государственности;
- 2) структурная перестройка экономики требует быстрой подготовки новых квалифицированных специалистов и управленческих кадров будущей России;
- 3) в условиях затяжного дефицита финансирования, когда невозможно нормально финансировать все отрасли образования, целесообразно финансировать в достаточной степени направления потенциального прорыва, в частности высшее образование;
- 4) высшее образование, в определенной мере, является фактором, сдерживающим безработицу и в этой связи более выгодно финансировать высшее образование, чем выплачивать пособия по безработице, нести огромные расходы на содержание дополнительных штатов Министерства внутренних дел и мест заключения;

- 5) государство должно поддерживать все виды и формы образования, в том числе и негосударственные образовательные учреждения, но не за счет какого-либо ущемления государственных или муниципальных образовательных учреждений. Негосударственные образовательные учреждения должны дополнять систему образования России в части расширения и повышения качества образовательных услуг, оказываемых населению;
- 6) следует не только сохранять, но и развивать ныне действующую систему государственного образования. Поэтому приватизацию государственных образовательных учреждений, под какими бы предложениями она ни преподносилась, в том числе и многоучредительства, необходимо запретить;
- 7) следует, с одной стороны, расширить самостоятельность и права образовательного учреждения, а с другой — повысить его ответственность за качество образования. Необходимо в этой связи законодательно обеспечить защиту прав человека на получение качественного образования.

Образование является важнейшим социальным институтом общества и государства, опыт деятельности которого накапливается с огромным трудом на протяжении жизни многих поколений. Сфера образования — это очень сложный, тонкий и во многом инерционный механизм, без которого, однако, не может обойтись ни одно цивилизованное, высокоразвитое и сильное государство.

После принятия последних изменений в Федеральный закон «Об образовании» можно утверждать, что он обеспечивает всестороннюю поддержку системы образования, расширяет права граждан на образование, исключает устаревшие или не подтвердившие свою жизненность правовые нормы.

Удалось сохранить в новой редакции «старые» правовые нормы, направленные на социальную защиту работников образования. Однако в последние годы резко ухудшилась ситуация в системе начального профессионального образования. Фактически система начального профессионального образования сегодня стала общей болью для нашего общества. В такой ситуации перед законодателями стоит задача посредством формирования законодательной базы принципиально изменить отношение государства к системе начального профессионального образования.

Представляется, что на эти вопросы во многом отвечает Федеральный закон «О государственной поддержке начального профессионального образования», который содержит правовые нормы, направленные на стабилизацию ситуации в начальном профессиональном образовании и обеспечение условий реализации права граждан на общедоступное и бесплатное начальное профессиональное образование.

Принятие этого федерального закона позволит стабилизировать ситуацию в учреждениях начального профессионального образования, создать условия для реализации принципа общедоступности и бесплатности начального профессионального образования, обеспечить поддержку детей-сирот и детей из социально незащищенных слоев населения в получении ими начального профессионального и среднего (полного) общего образования.

Накопленный опыт в законопроектной деятельности, особенно анализ исполнения законов, позволяет выделить два слабых направления в нынешнем законодательстве. Во-первых, это механизмы реализации правовых норм, их юридическая и профессиональная чистота, и во-вторых, правовые нормы об ответственности за выполнение принятых законов.

Нет никакого секрета, что многие нормы апробированного обществом и государством в течение нескольких лет Закона «Об образовании» не выполняются. Это объясняется правовым нигилизмом исполнительной власти. Вместе с тем законодатели должны проанализировать и свою работу. А этот анализ дает неутешительные выводы. До настоящего времени в образовательном законодатель-

стве имеются нормы, которые или декларативны, или не имеют механизма реализации, или отдают все на откуп Правительству Российской Федерации. В этих условиях все острее встает вопрос о кодификации нормативно-правовых актов. Представляется, что разработка Образовательного кодекса Российской Федерации позволит не только систематизировать законодательство в области образования, уточнить многие правовые нормы, но и концептуально изменить формирование этой отрасли законодательства.

Говоря о законодательном регулировании образования, нельзя не отметить, что большое значение для реализации права граждан на образование, особенно общего образования, имеет правовое регулирование образования на уровне субъектов Российской Федерации.

К сожалению, формирование образовательного законодательства в субъектах Российской Федерации осуществляется достаточно медленно, бессистемно, зачастую решая только оперативные вопросы. Представляется, что и на уровне субъектов Российской Федерации целесообразно создать детальные, кодифицированные законодательные акты. Комитет готов оказывать консультативную помощь в создании образовательных кодексов субъектов Российской Федерации.

Право на образование — одно из наиболее существенных конституционных социальных прав человека, создающее предпосылки для развития личности и общества в целом. Согласно Конституции Российской Федерации 1993 г., каждый имеет право на образование. Статья 43 Конституции отнесла к числу социально-экономических прав и свобод право на образование.

Каждому гарантируется общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Сегодня российское образование находится в стадии модернизации. Это и введение эксперимента по сдаче Единого государственного экзамена, и экспериментальное обучение по 12-летней программе общего среднего образования, и получение дипломов о высшем образовании различной квалификации, и информатизация всех ступеней образования, главным образом общего и высшего.

Литература

1. Сударенков В. В. Законодательное регулирование образования как важный элемент реализации конституционного права граждан на образование // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания РФ. № 14 (59). М., 1997.
2. Российская газета. № 237. 25.12.1993 г.
3. Российская газета. № 13. 23.01.1996 г.
4. Конституционные права и свободы человека и гражданина в российской Федерации / под ред. О. И. Туинова. М.: Норма, 2008.
5. Лазовский Л. Ш., Райнсберг Б. А. Конституция РФ с комментариями для изучения и понимания. М.: Инфра-М, 2007.
6. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения. М.: Норма, 2006.
7. Мирошникова В. А. Комментарий к Конституции РФ. М.: Тандем, 2005.
8. Озеров В. А. Правовые основы образования в Российской Федерации. Право и образование. 2007. № 3.
9. Стрекозов В. Г., Казанчев Ю. Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. М.: Норма, 2006.

Ответственный за выпуск *А. В. Блажко*
Корректор *Г. М. Матвеева*
Компьютерная верстка *Т. П. Олоновой*

Санкт-Петербургский университет управления и экономики
190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44
Тел.: (812) 448-82-50
E-mail: izdat-ime@yandex.ru
URL: <http://www.spbame.ru>

Подписано в печать 06.06.2011.
Формат 60 × 90¹/₈. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 3,25. Уч.-изд. л. 3,67.
Тираж 500 экз. Заказ № 348.

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-33503
от 17 октября 2008 г.

Отпечатано в типографии ООО «Скифия-принт»
197198, Санкт-Петербург, Ропшинская ул., д. 4
Тел./факс: (812) 715-26-45

Sociologią i pravo (Print)

ISSN 2219-6242



9 772219 624780 >