

International Journal of  
CONSTITUTIONAL  
AND  
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ  
КОНСТИТУЦИОННОГО  
и ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

2  
2016

No 2

IJCSL

2016

2016  
№ 02

# INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL AND STATE LAW

## Editorial board

**S.N. Baburin,**  
doctor of law, professor  
(Russian Federation)

**V.V. Bachila,**  
candidate of law, assistant  
professor  
(Republic of Belarus)

**A.R. Belkin,**  
doctor of law, professor  
(Russian Federation)

**G.A. Vasilevich,**  
doctor of law, professor  
(Republic of Belarus)

**V.I. Grishin,**  
doctor of economic sciences,  
professor  
(Russian Federation)

**I.V. Groshev,**  
doctor of psychology, doctor of  
economic sciences, professor,  
honoured worker of science of the  
Russian Federation  
(Russian Federation)

**G.S. Gurbanov,**  
doctor of law, professor  
(Republic of Azerbaijan)

**A.V. Demetrashvili,**  
doctor of law, professor  
(Republic of Georgia)

**S.A. Egorov,**  
candidate of law, assistant  
professor  
(Russian Federation)

**A.A. Kalgina,**  
candidate of law, associate  
professor  
(Russian Federation)

**O.G. Karpovich,**  
doctor of political sciences, doctor  
of law, professor  
(Russian Federation)

**R. Kvarasheliya,**  
doctor of law (Republic of Georgia)

**A.Yu. Kirsanov,**  
candidate of law  
(Russian Federation)

**V.A. Kruglov,**  
doctor of law, professor  
(Republic of Belarus)

**R.A. Kurbanov,**  
doctor of law, professor, honoured  
lawyer of the Russian Federation  
(Russian Federation)

**V.O. Luchin,**  
doctor of law, professor,  
honoured worker of science  
of the Russian Federation, honoured  
lawyer of the Russian Federation  
(Russian Federation)

**A.L. Mironov,**  
candidate of law, associate  
professor  
(Russian Federation)

**G.B. Mirzoev,**  
doctor of law, professor,  
honoured lawyer of the Russian  
Federation  
(Russian Federation)

**L.M. Prejgerman,**  
doctor of physical and  
mathematical sciences, professor  
(Israel)

**A.S. Prudnikov,**  
doctor of law, professor,  
honoured lawyer of the Russian  
Federation  
(Russian Federation)

**T.M. Pryahina,**  
doctor of law, professor,  
(Russian Federation)

**N.V. Rumyantsev,**  
doctor of law  
(Russian Federation)

**K.D. Sizon,**  
candidate of law  
(Republic of Belarus)

**N.I. Utkin,**  
doctor of law, professor,  
honoured lawyer of the Russian  
Federation  
(Russian Federation)

**A.G. Habibulin,**  
doctor of law, professor  
(Russian Federation)

**E.N. Hazov,**  
doctor of law, professor  
(Russian Federation)

**A.M. Tsaliev,**  
doctor of law, professor, member  
of the Academy of Humanities,  
member of the Academy of legal  
sciences of the Russian Federation  
(Russian Federation)

**Yu.A. Tsypkin,**  
doctor of economic sciences,  
professor  
(Russian Federation)

**N.M. Chepurnova,**  
doctor of law, professor, honoured  
lawyer of the Russian Federation  
(Russian Federation)

**R. Chingiz,**  
professor (Mongolia)

**L.T. Chihladze,**  
doctor of law, professor,  
(Russian Federation)

**B.S. Ebzeev,**  
doctor of law, professor,  
honoured worker of science  
of the Russian Federation,  
honoured lawyer of the Russian  
Federation (Russian Federation)

**N.D. Eriashvili,**  
candidate of historical sciences,  
candidate of law,  
doctor of economic sciences,  
professor, laureate of the RF  
Government Prize in the field  
of science and technology  
(Russian Federation)

2016  
№ 02

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ КОНСТИТУЦИОННОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

## Редакционная коллегия

**С.Н. Бабурин,**  
доктор юридических наук,  
профессор (Российская Федерация)

**В.В. Бачила,**  
кандидат юридических наук, доцент  
(Республика Беларусь)

**А.Р. Белкин,**  
доктор юридических наук,  
профессор (Российская Федерация)

**Г.А. Василевич,**  
доктор юридических наук,  
профессор (Республика Беларусь)

**В.И. Гришин,**  
доктор экономических наук,  
профессор (Российская Федерация)

**И.В. Groшев,**  
доктор психологических наук,  
доктор экономических наук,  
профессор, заслуженный деятель  
науки РФ (Российская Федерация)

**Г.С. Гурбанов,**  
доктор юридических наук,  
профессор (Азербайджанская  
Республика)

**А.В. Деметрашвили,**  
доктор юридических наук,  
профессор (Республика Грузия)

**С.А. Егоров,**  
кандидат юридических наук, доцент  
(Российская Федерация)

**А.А. Кальгина,**  
кандидат юридических наук, доцент  
(Российская Федерация)

**О.Г. Карпович,**  
доктор политических наук, доктор  
юридических наук, профессор  
(Российская Федерация)

**Р. Кварасхелия,**  
доктор юридических наук  
(Республика Грузия)

**А.Ю. Кирсанов,**  
кандидат юридических наук  
(Российская Федерация)

**В.А. Круглов,**  
доктор юридических наук, профессор  
(Республика Беларусь)

**Р.А. Курбанов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист РФ  
(Российская Федерация)

**В.О. Лучин,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный деятель  
науки РФ, заслуженный юрист РФ  
(Российская Федерация)

**Г.Б. Мирзоев,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист РФ  
(Российская Федерация)

**А.Л. Миронов,**  
кандидат юридических наук, доцент  
(Российская Федерация)

**Л.М. Прейгерман,**  
доктор физико-математических  
наук, профессор (Израиль)

**А.С. Прудников,**  
доктор юридических наук, профес-  
сор, заслуженный юрист РФ  
(Российская Федерация)

**Т.М. Пряхина,**  
доктор юридических наук,  
профессор  
(Российская Федерация)

**Н.В. Румянцев,**  
доктор юридических наук

**К.Д. Сизон,**  
кандидат юридических наук  
(Республика Беларусь)

**Н.И. Уткин,**  
доктор юридических наук, профес-  
сор, заслуженный юрист РФ  
(Российская Федерация)

**А.Г. Хабибулин,**  
доктор юридических наук,  
профессор (Российская Федерация)

**Е.Н. Хазов,**  
доктор юридических наук,  
профессор  
(Российская Федерация)

**А.М. Цалиев,**  
доктор юридических наук,  
профессор, член Академии  
гуманитарных наук,  
член Академии юридических наук РФ  
(Российская Федерация)

**Ю.А. Цыпкин,**  
доктор экономических наук,  
профессор  
(Российская Федерация)

**Н.М. Чепурнова,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный юрист РФ  
(Российская Федерация)

**Р. Чингиз,**  
профессор  
(Монголия)

**Л.Т. Чихладзе,**  
доктор юридических наук,  
профессор  
(Российская Федерация)

**Б.С. Эбзеев,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный деятель  
науки РФ, заслуженный юрист РФ  
(Российская Федерация)

**Н.Д. Эриашвили,**  
кандидат исторических,  
юридических наук, доктор  
экономических наук, профессор,  
лауреат премии Правительства РФ  
в области науки и техники  
(Российская Федерация)

# INTERNATIONAL JOURNAL CONSTITUTIONAL AND STATE LAW

CONTENT № 2/2016

## The judicial activity, the prosecutor's activities, human rights and law enforcement

- N.A. KOLOKOLOV.** The evolution of the judiciary of Russia: the historical and legal aspect ..... 7
- A.A. KALGINA, V.E. KHAZOVA.** The grounds and procedure for complaint the European Court of human rights ..... 16
- A.M. TSALIEV.** On the intensification of formation and of activity of constitutional (statutory) courts of subjects of Russian Federation ..... 22
- I.I. ORDINARZEV.** On the constitutional legal status of prosecutor's office in the Russian Federation ..... 28
- I.I. LIZIKOVA.** The personality of law enforcement officers ..... 31
- T.O. KHARKHARDINA.** Legal analysis of employees of the interior. Anthropological sociological approach ..... 36

## Theory and history of law and state

- V.O. LUCHIN, A.L. MIRONOV.** Governmental authorities in the Russian state control system ..... 41
- E.N. DUBININA.** Intrinsic regularities of development of the states of modern type ..... 50
- A.Yu. GARASHKO.** Idealization as a method of study of legal science ..... 54
- G.M. LANOVAYA.** Legal identification and legal identity: the content of concepts ..... 57
- A.S. CHUVALNIKOVA.** The nature of private in law ..... 61
- T.V. KIKOT-GLUKHODEDOVA.** The main directions of the fight against corruption: on the example of European states ..... 64
- O.S. SEMINA.** Legality and legitimacy: the balance and interrelationship between ..... 67

## Parliamentarism of modern law

- S.A. EGOROV, P.V. NESMELOV, G.V. SHEVCHENKO.** The formation and development of parliamentarism in Russia ..... 71

### *Editorial office:*

*Chief editor of joint editorial*

**N.D. Eriashvili,**

candidate of historical sciences,  
candidate of law, doctor  
of economics, professor, laureate  
of the Russian Federation  
Government prize in Science  
and Technology.

E-mail: professor60@mail.ru

Scientific secretaye

**M.V. Saidakhanov,**

candidate of law

CEO of publishing house

«UNITY-DANA»

**V.N. Zakaidze**

E-mail: unity@unity-dana.ru

### Representations

#### *in Russia:*

I Irina Levchenko,

Moscow, 123298

Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)

E-mail: unity@unity-dana.ru

#### *in Georgia:*

44 Kazbegi Avenue, Tbilisi

0186, Righteous Georgia

**A. Kldeiseli**

Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08)

Registration certificate

404498691

#### *in USA:*

3565 Edencroft Road,

Huntingdon Valley, Pennsylvania

**David Skhirtladze,**

MD, MPH +1 215-760-5939

E-mail:

dr.david.skhirtladze@gmail.com

#### *in Israel:*

3, Tze'Elim, Yokneam

**L.N. Tepman**

doctor of economical sciences,

professor

E-mail: tepmn32@list.ru

Distributed by subscription

Index 80428 in catalog

of Agency «Rospechat»

[www.unity-dana.ru](http://www.unity-dana.ru)

[www.niion.org](http://www.niion.org)

<b>S.A. IVANOV.</b> Features legal force examination of regulatory acts and their drafts .....	78
<b>I.S. NAZAROVA.</b> Theoretical foundations nationwide representation in the legislature .....	82
<b>A.T. HIDZEV.</b> About the complementary rulemaking of the Russian president .....	87
<b>Migration policy</b>	
<b>S.V. IVANTSOV, P.V. NESMELOV, M.V. NAZAROV.</b> Migration processes and migration safety in the CIS countries .....	93
<b>S.G. ZHESTYANNIKOV, I.V. EKIMOV, E.N. KHAZOV.</b> Regional immigration centers as one of the priorities in the implementation of state migration policy in Russia .....	98
<b>K.D. SAZON.</b> International legal standards for the granting of asylum: a regional approach .....	103
<b>A.V. BOGDANOV, I.I. ILYINSKY, S.V. IVANTSOV, E.N. KHAZOV.</b> The role of the operational units of the criminal police for the prevention and disclosure of crimes in sphere of illegal migration on the territory of modern Russia .....	110
<b>Municipal law</b>	
<b>Yu.G. SKRIPKINA.</b> Local self-government as a subjective right of citizens ...	115
<b>N.V. KHVOSTUNOVA, I.V. KYTROVA.</b> Analysing the contemporary trends of municipal and private cooperation in the social sphere .....	120
<b>Canon law</b>	
<b>R.M. AHMEDOV.</b> Division of Christian churches .....	125
<b>D.S. DAVIDOV.</b> Legal ideology of Zionism and Judaism .....	131
<b>Human rights: respect for and protection of</b>	
<b>A.M. OSAVELYUK, N.D. ERIASHVILI.</b> Constitutional regulation of economic, social and cultural rights, freedoms and obligations of man and citizen in China .....	136
<b>O.G. YATSKEVICH, V.E. KHAZOVA.</b> The discourse of the subject of realization of the constitutional human right to qualified legal assistance .....	140
<b>A.A. SOLUKOV.</b> The role of the OSCE in ensuring human rights in contemporary Europe .....	147
<b>V.S. KLEMENTYEVA.</b> The fundamental human right to information on the internet and its software .....	151
<b>F.O. VERTLIB.</b> Integration processes in western Europe as a determining factor of the specificity used in the EU system of responsibility of member states for failure to fulfill economic obligations .....	156
<b>V.V. PLYASUNOV.</b> Freedom of thought and speech in the system constitutional rights .....	159

Главный редактор  
Объединенной редакции

**Н.Д. Эриашвили**

кандидат исторических наук,  
кандидат юридических наук,  
доктор экономических наук,  
профессор, лауреат премии  
Правительства РФ в области  
науки и техники  
E-mail: professor60@mail.ru

Ученый секретарь

**М.В. Саудаханов**,  
кандидат юридических наук

**Представительства**

*в России:* 123298, Москва,  
ул. Ирины Левченко, д. 1  
Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)  
E-mail: unity@unity-dana.ru

Генеральный директор  
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»  
**В.Н. Закаидзе**  
E-mail: unity@unity-dana.ru

*в Грузии:* 0177, Тбилиси,  
пр. Александре Казбеги, 44  
**Анна Клдеисели**  
Справедливая Грузия  
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)  
E-mail: sama\_saqartvelo@mail.ru  
Свидетельство о регистрации  
404498691

*в США:* штат Пенсильвания,  
г. Хантингдон Вэли,  
ул. Эденкрофт Роуд 3565  
**Давид Схиртладзе**,  
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

*в Израиле:* Иокнеам, ул. Цеелим, 8  
**Л.Н. Тепман**  
доктор экономических наук,  
профессор  
E-mail: tepmn32@list.ru

[www.unity-dana.ru](http://www.unity-dana.ru)  
[www.niion.org](http://www.niion.org)

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ КОНСТИТУЦИОННОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

## СОДЕРЖАНИЕ № 2/2016

### Судебная, прокурорская, правоохранительная деятельность

- Н.А. КОЛОКОЛОВ.** Эволюция судебной власти  
в России: историко-правовой аспект ..... 7
- А.А. КАЛЬГИНА, В.Е. ХАЗОВА.** Основания и порядок  
рассмотрения жалобы в Европейском Суде  
по правам человека ..... 16
- А.М. ЦАЛИЕВ.** Об активизации образования  
и деятельности конституционных (уставных) судов  
субъектов РФ ..... 22
- И.И. ОРДИНАРЦЕВ.** О конституционно-правовом  
статусе прокуратуры в Российской Федерации ..... 28
- И.И. ЛИЗИКОВА.** Правосубъектность сотрудников  
правоохранительных органов ..... 31
- Т.О. ХАРХАРДИНА.** Анализ правосознания  
сотрудников органов внутренних дел.  
Антропосоциологический подход ..... 36
- Теория и история права  
и государства**
- В.О. ЛУЧИН, А.Л. МИРОНОВ.** Государственная  
власть в системе государственного управления  
России ..... 41
- Е.Н. ДУБИНИНА.** Сущностные закономерности  
развития государств современного типа ..... 50
- А.Ю. ГАРАШКО.** Идеализация как метод  
исследования юридической науки ..... 54
- Г.М. ЛАНОВАЯ.** Правовая идентификация и правовая  
самоидентификация: содержание понятий ..... 57
- А.С. ЧУВАЛЬНИКОВА.** Природа частного в праве ..... 61
- Т.В. КИКОТЬ-ГЛУХОДЕДОВА.** Основные  
направления борьбы с коррупцией: на примере  
опыта европейских государств ..... 64
- О.С. СЕМИНА.** Законность и правомерность:  
соотношение и взаимосвязь ..... 67

## Парламентаризм в современном мире

- С.А. ЕГОРОВ, П.В. НЕСМЕЛОВ, Г.В. ШЕВЧЕНКО.** Становление и развитие парламентаризма в России ..... 71
- С.А. ИВАНОВ.** Особенности юридической силы заключений экспертизы нормативных актов и их проектов ..... 78
- И.С. НАЗАРОВА.** Теоретические основы общенародного представительства в законодательной власти ..... 82
- А.Т. ХИДЗЕВ.** О исполняющих указах Президента РФ ..... 87

## Миграционная политика

- С.В. ИВАНЦОВ, П.В. НЕСМЕЛОВ, М.В. НАЗАРОВ.** Миграционные процессы и миграционная безопасность в странах СНГ ..... 93
- С.Г. ЖЕСТЯННИКОВ, И.В. ЕКИМОВ, Е.Н. ХАЗОВ.** Региональные миграционные центры как одно из приоритетных направлений реализации государственной миграционной политики в России ..... 98
- К.Д. САЗОН.** Международно-правовые стандарты предоставления убежища: региональный подход ..... 103
- А.В. БОГДАНОВ, И.И. ИЛЬИНСКИЙ, С.В. ИВАНЦОВ, Е.Н. ХАЗОВ.** Роль оперативных подразделений криминальной полиции по предупреждению и раскрытию преступлений в сфере незаконной миграции на территории современной России .. 110

## Муниципальное право

- Ю.Г. СКРИПКИНА.** Местное самоуправление как субъективное право граждан ..... 115
- Н.В. ХВОСТУНОВА, И.В. КУТРОВА.** Анализ современных тенденций развития муниципально-частного сотрудничества в социальной сфере ..... 120

## Церковное право

- Р.М. АХМЕДОВ.** Разделение христианских церквей ..... 125
- Д.С. ДАВИДОВ.** Правовая идеология сионизма и иудаизм ..... 131

## Права человека: соблюдение и защита

- А.М. ОСАВЕЛЮК, Н.Д. ЭРИАШВИЛИ.** Конституционное регулирование экономических, социальных и культурных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Китае ..... 136
- О.Г. ЯЦКЕВИЧ, В.Е. ХАЗОВА.** Дискурс субъекта реализации конституционного права человека на квалифицированную юридическую помощь ..... 140
- А.А. СОЛУКОВ.** Роль ОБСЕ в обеспечении прав человека в современной Европе ..... 147
- В.С. КЛЕМЕНТЬЕВА.** Конституционное право человека на информацию в сети Интернет и его обеспечение ..... 151
- Ф.О. ВЕРТЛИБ.** Интеграционные процессы в Западной Европе как определяющий фактор специфики применяемого в Европейском Союзе механизма ответственности государств-членов за неисполнение экономических обязательств ..... 156
- В.В. ПЛЯСУНОВ.** Свобода мысли и слова в системе конституционных прав человека ..... 159

*Судебная, прокурорская,  
правоохранительная деятельность*

УДК 342.56  
ББК 67

Nikita Alexandrovich KOLOKOLOV,  
a judge of the Supreme Court (retired)  
the Russian Federation, doctor of law

**THE EVOLUTION OF THE JUDICIARY OF RUSSIA:  
THE HISTORICAL AND LEGAL ASPECT**

**Annotation.** We analyze the formal and informal components of the judiciary in relation to the type of civilization state.

**Keywords:** power, the development, the judiciary, the judicial system, judiciary, justice, history, historiography.

Никита Александрович КОЛОКОЛОВ,  
судья Верховного Суда РФ (в отставке),  
доктор юридических наук

**ЭВОЛЮЦИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ:  
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**Аннотация.** Анализируются формальная и неформальные составляющие развития судебной власти применительно к цивилизационному типу государства.

**Ключевые слова:** власть, развитие, судебная власть, судебная система, судопроизводство, правосудие, история, историография.

**Судебная власть — нераспознанный феномен**

Мы исходим из того, что судебная власть суть феномен, то есть явление далеко не познанное, однако, как и прочие виды власти, данное нам в ощущение, о чем неоднократно мы и писали<sup>1</sup>. Достаточно внимания нами было уделено и истории судебной власти в целом, судебных систем, суда, в частности<sup>2</sup>.

Судебная власть в каждом отдельно взятом государстве, как правило, проходит эволюцию от выделения из совокупности прав и обязанностей главы государства (монарха) особого права и особой обязанности, особой публичной функции — разрешения социальных конфликтов до создания наднациональных судебных структур, которые являются гарантом следования национальных правовых систем общепризнанным мировым стандартам в сфере правосудия.

Общая тенденция в развитии судебно-властных отношений такова: от простого — еди-

ноличного разрешения главой государства рядовых споров — к сложному — относительно самостоятельной и независимой от других властных структур государства судебной системе, непосредственному участию народа в отправлении правосудия. Затем происходит организационное отделение судебной власти от законодательной и исполнительной; с этого момента их национальное единство обеспечивается исключительно посредством права. Коммуникативное свойство власти приобретает правовой характер. Инкорпорация интернациональных норм и правил в национальные правовые системы в значительной степени — результат информационной революции и глобализации.

Для успешного выполнения судебной системой своих задач необходимы следующие условия: в стране должно быть ясное, четкое и единообразное понимание природы суда, его роли в механизме государства; за судом должны быть закреплены полномочия на твор-



ческое применение права, в том числе и международного; у населения страны должно существовать доверие к судебному корпусу. Для организации эффективного судопроизводства одних только профессионально подготовленных судей недостаточно, навыки участия в судоговорении должны иметь представители сторон. Органы судебной власти должны иметь соответствующее не только кадровое, но и материальное обеспечение; судебная система должна быть доступной для тех, кто в ней нуждается; деятельность судов должна отличаться ясностью и прозрачностью. Процессуальное законодательство должно содержать совершенный механизм исправления судебных ошибок.

Результат эволюции моделей судебных систем в федеративных государствах на текущий момент времени таков:

1) федеральная структура носит номинальный характер, федерация обладает исключительной компетенцией в реализации судебно-властных отношений;

2) субъекты федерации обладают значительной компетенцией в сфере организации правосудия, федерация не вправе вмешиваться в решение ряда вопросов;

3) компетенция в сфере правосудия определена априори и для федерации, и для ее субъектов;

4) компетенция судебных систем центра и регионов совпадает, что вызывает их конкуренцию;

5) в конституции государства определяется только федеральная и совместная компетенция в сфере правосудия.

За время своего существования российская судебная система приобрела ряд положительных качеств:

1) создание механизма обжалования в суд теоретически всех решений и действий (бездействия) органов государственной власти гражданами;

2) современная российская судебная система гораздо более независима и самостоятельна, чем таковая времен СССР;

3) постепенно начинает работать механизм ее саморегуляции, несмотря на то, что большинство российских судей по своему правовому мировоззрению — позитивисты, нормативисты, в недрах судебного корпуса постепенно вызревает признание за су-

дьями права на собственное усмотрение при наличии пробелов в законе, его неправовом характере.

### Судебное строительство в России: барьер не взят

Сказанное вынуждает дискуссию о месте и роли суда в современном уголовном процессе начать с наикратчайшего экскурса в историю, после чего можно будет себе позволить рассуждения о значимости суда в политике конкретного государства.

Если история государства и права российского насчитывает более тысячи лет, то возраст аналогичных цивилизационных проявлений человечества приближается уже к пяти тысячам лет. К тому моменту, когда на карте Восточной Европы появилась Древняя Русь, успело возникнуть и умереть не одно некогда могучее государство. Каждому из этих государств была свойственна определенная модель правосудия. Поскольку в природе ничто не исчезает бесследно, памятники права, созданные нашими бывшими ближними и дальними соседями, став бесценным достоянием земной цивилизации, обязательно переходят по наследству ко многим, пусть далеко не всегда благодарным потомкам.

Российская государственность зародилась в VI — VII вв. на путях «из варяг в греки» и «из варяг в персы». Именно тогда славянские народы впервые впитали в себя азы европейской правовой культуры, опирающейся на «бастион» права Римского. Более тысячи лет минуло с момента крещения Руси. Распространение ортодоксального христианства на ее народы в значительной мере предопределило ход дальнейшего развития государственности, ее институтов.

Наряду с православием Древняя Русь, затем государство Московское, ныне Российское в свои правовые системы инкорпорировали многие нормы уникального права Византии, в первую очередь, права публично-го, в том числе и уголовного.

Ход нашего поступательного развития в лоне европейской правовой культуры (пусть и на ее окраинах) на три столетия был прерван татаро-монгольским нашествием. Фактическая утрата Русью независимости (XIII — XV в.) не только способствовала консервации

устаревших правовых идей, но и в определенной мере привела к трансформации режима государственного правления по образцу эффективных в военном отношении восточных деспотий, препятствовала восприятию обществом новейших достижений в области правового строительства, получивших самое широкое распространение в Европе.

О последствиях имплементации россиянами восточных управленческих и правовых конструкций в свое время очень точно высказался М.М. Сперанский (1772 — 1839): законы у нас могут быть греческими и английскими, а вот управление останется турецким<sup>3</sup>.

Лишь только к концу XVI в. наметился возврат нашего общества в лоно европейской, в том числе и правовой, культуры. Данный процесс в силу множества причин происходил крайне медленно, а порой и болезненно, война, бесперспективная по цели, между западниками и славянофилами продолжается до сих пор.

До 1861 г. в России существовало крепостное право. Наличие данного средневекового института предельно минимизировало число граждан, нуждающихся в справедливом, несловном суде. Если конкретнее, то демократические судебные отношения на Руси, в Российской империи практически были никому не нужны. Крестьян, подчеркнем, свою частную собственность, помещики вплоть до Великих реформ судили сами как хозяева. Отношение между собой гордые дворяне выясняли на дуэли. При таких обстоятельствах в обществе практически не было места даже и для сословного суда.

К середине XIX в. в большинстве стран Европы, государственное устройство которых мы столетиями усердно копируем, уже сложились вполне современные государственно-правовые системы. Таким образом, сама история в середине позапрошлого столетия поставила перед Россией цель — как можно скорее воспринять все лучшее, что к этому моменту было создано человечеством в сфере государственно-правового строительства.

Хочется верить, что многие задачи, стоявшие тогда перед нашим народом, удалось решить в рамках Великой судебно-правовой реформы 1864 г. Россия получила действи-

тельно передовую, по тем временам, судебную систему, а также соответствующее лучшим мировым образцам процессуальное законодательство. Начал свой отчет «золотой век» российской адвокатуры.

Искусственная консервация самодержавия не позволила завершить все намеченное. В XX века Россия вошла без отвечающего требованиям времени гражданского и уголовного права. Конечно, главное не в законах, не удалось к этому времени сформировать и сколько-нибудь значимую социальную прослойку — класс, а еще лучше группу классов, которые были ли бы заинтересованы в эволюционном поступательном развитии общества.

В 1917 г. возобладали привнесенные извне революционные идеи квазикоммунизма. На 70 лет Россия в очередной раз была вырвана из общеевропейского цивилизационного процесса. Коммунистическая идеология расценивала государство и право как орудия угнетения трудящихся классов, дни которых были сочтены. Суд в классическом его варианте был отнесен к институтам буржуазной власти, следовательно, правящей «коммунистической» элитой полностью отвергался.

В советский период государство трактовалось как аппарат классового насилия, суд — один из инструментов единой командно-административной системы, причем далеко не самый важный. Отвержение по идеологическим соображениям концепции разделения властей полностью лишило отечественных ученых возможности правильно определить природу суда, его значимость в общественном развитии.

В конце века XX на повестку дня опять встал вопрос о проведении полномасштабной государственно-правовой реформы. Поскольку развитие права само по себе немислимо, речь шла о реформировании экономики, а также всего государства, в первую очередь его судебной системы, поскольку именно судьи в состоянии наполнить формальные правовые конструкции необходимым содержанием.

Пока чуда не произошло, европейский уровень культуры в судопроизводстве, в том числе и его юридико-техническая составляющая, не достигнута, «барьер не взят» (В.Д. Зорькин). Как и в конце века позапрошлого

крепнут голоса тех, кто считает, что европейская культура россиянам чужда.

В эпоху перемен, закономерно грянувших на рубеже второго и третьего тысячелетий, российская правовая наука вошла без необходимой суммы теоретических знаний о власти вообще, о государственной и судебной власти, в частности. Судья соотечественниками воспринимается не как самостоятельный и независимый арбитр в споре равных, а как рядовой чиновник, которого «слабый» униженно просит защитить от «сильного».

### За Веру, Царя и Отечество!

Универсальный девиз, вынесенный в подзаголовок, начиная с XIX в. был широко распространен в Российской империи. Существовали и иные его версии, например: «Православие, самодержавие и народность». Их расшифровка была понятна каждому. Вера — идеология, Царь — форма правления, трансформированная в конкретных лидеров, Отечество — это то, что каждый понимает по своему, памятуя при этом, что оно у конкретного народа одно.

Современной европейской цивилизации (другие нами не рассматриваются) известны три идеологии, послужившие базой для организации власти в государстве: либерально-демократическая, коммунистическая (социалистическая) и фашистская. На текущий момент времени побеждает первая. Коммунистическая идеология и соответствующая ей форма государства уже прошла основные стадии своего существования (генезис, расцвет и смерть), фашистская идеология опорочила себя еще на этапе зарождения.

Собственно говоря, существование независимого суда приветствует только либерально-демократическая концепция организации власти в обществе формально равных людей. Таковая в свое время была выращена в недрах реформаторского крыла католической церкви. Очевидно, что независимого суда ни при социализме (при коммунизме суд отмирает вместе с государством), ни при фашизме быть не может, ибо в основе организации общества лежит неравенство: в первом случае бесправные изгои — лица, названные эксплуататорами, их уничтожали целыми

классами, во втором — изгои — целые нации, представители которых также уничтожались миллионами.

Православная (ортодоксальная) церковь тоже не знает независимого суда. Да и вообще, судебные отношения для России не характерны, ибо для россиянина основа власти — ее вертикаль. Судья — мелкий чиновник, в советские годы даже председатель суда в районе был менее авторитетен, чем, например, прокурор, не говоря уже о начальнике милиции. Председатель суда на работу ходил пешком, а прокурора и начальника милиции возили на машине. Скажем больше, у начальника милиции был еще и многочисленный аппарат, который мог к правонарушителю и силу применить. Перечисленных символов власти судья всегда был лишен.

Каков же в таких условиях девиз служителей Фемиды? Если с Родиной все ясно, то возникает вопрос: какова идеология правосудия, какого Царя почитают в судебной системе?

Вопрос далеко не праздный, особенно в силу того, что без идеологии нет политики, а суд, сколько бы не говорили о его деидеологизации и деполитизации, — орган государственной, следовательно, политической власти, которая без идеологии не мыслима<sup>4</sup>. В текущий момент времени Россия в очередной раз пересматривает свое отношение к европейской идеологии. Ряд свойственных ей суждений, облеченных в решения Европейского Суда по правам человека, уже признан неприемлемым; как долго будет длиться данный процесс, судить читателю.

### Был ли суд в царской России?

Считается, что судебного права, в том смысле, который ему придается европейской цивилизацией, в России никогда не было. Сами понятия «суд» и «право» толковались совсем не так, как, например, это принято в той же Англии или Франции. Категория «суд» для русского человека — понятие, скорее, философское. Оно известно каждому христианину практически с рождения как суд страшный, божий. «Есть грозный судия: он ждет; он не доступен звону злата» (М.Ю. Лермонтов, 1836).

Что касается суда светского, то как социально-правовой субстанции в европейском понимании его в России не было. Не случайны слова М.Ю. Лермонтова: «Таитесь вы под сению закона, пред вами суд и правда — все молчи!». Как видим, наличие закона (статута) автоматически не означало наличия права (правды) в форме развитых правопорядков. Да, законы существовали, но права европейского уровня, основанного на равенстве, в Российской империи не было. Как следствие, не было правосудия также в его классическом понимании. «Здесь барство дикое, без чувства, без закона» (А.С. Пушкин, 1819). «Естественно, что люди, получившие европейское образование, были вынуждены «любить Отчизну странною любовью» (М.Ю. Лермонтов, 1841).

Информацией об отсутствии настоящего суда переполнена практически вся литература. Вот, например, записи и дневник академика и профессора А.В. Никитенко. «Отец верил, что закон должен быть на стороне того, кто перед ним чист. Он не хотел понять, что жил в стране бюрократического произвола и что такому бедняку, как он, неприлично опираться на право там, где его в сущности никто не имел, а он меньше всех»<sup>5</sup>.

### Независимость суда в СССР

В мемуарах авиаконструктора А.С. Яковлева «Цель жизни» есть такой эпизод. В годы войны конструктор занимал еще и должность заместителя наркома авиастроения. Однажды в кабинете И.В. Сталина он случайно встретился с заместителем наркома НКВД и тихонько попросил последнего по возможности пересмотреть дело в отношении одного из инженеров его КБ. Сталин, у которого, как известно, был очень острый слух, бросил только одно слово: «Посмотрите...». Вскоре инженер вышел на работу.

Составители книги «Верховный Суд России» не случайно привели текст стенограммы заседания Президиума ЦК КПСС от 17 июня 1961 г., на котором лидер СССР Н.С. Хрущев в отсутствие нормы уголовного закона требовал расстрела валютчиков, угрожая в противном случае Председателю Верховного Суда СССР т. Горкину увольнением. Как известно, презумпция «обратной силы»

волевым решением была легко преодолена, валютчики — расстреляны. Это был один из «черных дней» российского правосудия<sup>6</sup>.

### Дело Фарбера: суд прислушался к мнению В.В. Путина

Органами предварительного расследования Фарбер обвинялся в том, что в июле — августе 2011 г. получил от подрядчика, выполнявшего ремонт ДК, взятку — 300 тыс. руб. за возможность продолжения работ, в сентябре того же года уже под контролем спецслужб Фарбер «взял» еще одну взятку — 132 тыс. руб. за подписание акта выполненных работ. Обвиняя Фарбера по ст. 285 УК РФ, следствие утверждало, что ремонтные работы не были выполнены, ущерб бюджету — 941 тыс. руб.

Позиция Фарбера — деньги в стройку вкладывал свои, подрядчик лишь ему их вернул, ДК он реконструировал в рамках своих представлений о прекрасном.

С учетом данных о личности Фарбера общество склонно было верить ему, а не обвинению.

Дело рассматривал Тверской областной суд с участием присяжных. Защита преждевременно поверила в безоговорочное оправдание Фарбера, однако прокурор убедил присяжных в доказанности его вины по всем пунктам.

10 августа 2012 г. Тверской областной суд признал Фарбера виновным по п. «а» ч. 5 ст. 290, ч. 3 ст. 290 и ч. 1 ст. 285 УК РФ. Правда, с применением статей 62 и 64 УК РФ, но все равно больше, чем рядовому убийце, судья назначил ему 8 лет лишения свободы со штрафом 3,2 млн руб.

Кассационным определением Верховного Суда РФ от 28 ноября 2012 г. приговор отменен, с учетом изменения подсудности дело попало в Осташковский городской суд. 1 августа 2014 г. Фарбер был осужден, ему назначено наказание 7 лет и 1 месяц лишения свободы.

Президент России В.В. Путин в интервью «Первому каналу» и агентству АР назвал наказание, назначенное Фарберу, «вопиющим», посчитав это «ошибкой». Данных слов оказалось достаточным, чтобы прокуратура уже за пределами сроков на апелляционное

обжалование внесла представление, в котором просила сократить наказание до 5 лет лишения свободы.

Апелляционная инстанция Тверского областного суда благоразумно пошла еще дальше и сократила Фарберу наказание до 3 лет лишения свободы, т.е. до фактически им отбытого срока. По ч. 1 ст. 285 УК РФ прокуратура вообще отказалась от обвинения, приговор в этой части отменен, за Фарбером по данному эпизоду признано право на реабилитацию. Осужденный вышел на свободу. Общество восприняло это благосклонно.

### Судебная власть в России: в ожидании будущего?

Законодательный базис для запуска механизма независимого, демократического правосудия в Российской Федерации в основном создан. Работает ли он, удовлетворено ли общество качеством судебных решений, опять-таки судить читателю. Может быть, уместны вопросы к качеству самого социума? До сих пор не понятен тип общества, в котором мы живем. Ученые по инерции все еще называют его, используя приставку «пост», т.е. после «социализма» (был ли он), после «советов» (что это было такое, историки еще должны сказать). Почему не работает механизм независимого правосудия, декларированный в законах? Очевидно, что ментально мы все еще в СССР. Как тут не вспомнить слова Г. Гегеля (1770 — 1831) о том, что человеку нельзя дать государственное устройство, находящееся за рамками его создания.

Как только появится в судебной системе нечто автономное, например, особое братство — Высший Арбитражный Суд РФ, ее тут же оптимизируют, включив автономную ветвь в «общую юрисдикцию». Заодно пройдут чистку все судьи Верховного Суда РФ<sup>7</sup>. Конечно, можно исходить из того, что развитым правопорядкам автономная юстиция по делам бизнеса не введима (Л.В. Головкин), но можно и оценить слова бывшего председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванова: в России честный бизнес инее возможен. Если честного бизнеса нет в принци-

пе, то, что может сделать даже честный суд? Да и нужен ли он нечестному бизнесу?

Как известно, суд — инстанция последняя, как и в правоприменении, так и в рождении нового смысла закона<sup>8</sup>. Общеизвестно, что право — это не то, что задумал автор закона. Это не то, что записал в норму законодатель. Право это то, что прочитал конкретный судья! Автору этих строк лично знакомы некоторые судьи, подготовившие решения по делу Фарбера. Известны и особенности их профессионального правосознания. Цели и задачи, поставленные в каждом конкретном деле. Как они справились со своей задачей, судить читателю. Народ в лице присяжных признал его вину, народ же в ней и усомнился, мудрый Президент РФ наметнул судьям — «не размахивайтесь». Мудрые судьи прислушались и в своем решении о наказании ограничились «отбытым».

Как видим, очень многое из того, что относится к правосудию, т.е. к сфере функционирования судебного-властных отношений, находится за рамками юриспруденции.

### Власть реальная, власть гипотетическая

Реальные судебные-властные правоотношения, как и иные властные отношения, следует отличать от их имитации. Классику организации властного механизма пусть и образно, но очень точно и кратко в своих стихах изобразил А.С. Пушкин:

- «но человека человек послал к анчару властным взглядом и тот послушно в путь потек...» («Анчар»);
- «вдруг слабым мановением руки, на русских двинул он полки...» («Полтава»).

В первом случае участников правоотношения всего двое: царь и раб. Отношения между субъектами ясны и конкретны, их организация не требует от царя никаких усилий, для инициации действия достаточно взгляда. Его властный характер царь сформировал ранее.

Во втором случае в праве короля Карла XII отдавать любые, пусть и влекущие гибель войска, распоряжения не сомневается целая армия. Карл XII с 15 лет на троне, уверенно руководит королевством, легко побеждает искушенных в государственных делах монархов-противников. С учетом того,

чтобы войны Карл XII вел в течение 18 лет, в его праве руководить государством не сомневалось, по крайней мере, большинство шведов.

Если в первом случае в организации власти существенную роль могла играть созданная царем система принуждения, то во втором примере уповать только на мощь системы принуждения не приходится, ибо очевидно, что шведская элита задействовала иные механизмы государственно-властных отношений.

В.И. Ленину приписывают фразу: «Не нужно бояться человека с ружьем». Многие каналы российского телевидения показали, что «ружья» боятся не все. Некий бизнесмен на букву М. не только проигнорировал требования вооруженного автоматом полицейского, но и чуть не задавил его своим «Мерседесом».

Казалась бы, за полицейским вся мощь государства, которое при желании М. легко сотрет в «лагерную пыль». Только вот экран телевизора констатирует: властные отношения в примитивнейшей схеме «полицейский — правонарушитель» возникают не всегда. Не случайно полицейский боится «власть употребить», не говоря уже о применении оружия. Он понимает: бизнесмен откупится, а он, в лучшем случае, отделается утратой работы. Такова нынешняя российская реальность, такова структура власти: «Все куплю, — сказала Злата, — все возьму, — сказал Булат!»

Согласно СМИ приказ о задержании М. дал лично Председатель СК РФ генерал юстиции А.И. Бастрыкин. Тот факт, что функции сержанта полиции выполняет «многозвездный» генерал от следствия — прямое свидетельство того, что государственно-властный механизм не работает.

СК РФ на своем сайте отчитался, что расследование по делу М. завершено, при этом скромно умолчали, что виновник аварии — «золотой мальчик», на защиту которого уверенно бросился М., ответственности избежал: ему благосклонно позволили выехать из страны<sup>9</sup>.

Примеры, подобные приведенному выше, далеко не единичны, следовательно, вывод может быть только один: надлежащий режим государственно-властных отношений устано-

вить в современной России пока не удалось. Пока приходится констатировать, что в системе государственной власти обозначились лишь некоторые авторитеты, способные запустить работу только отдельных государственных структур. Во многих случаях наличие государственно-властных отношений только имитируется. Руководители ограничиваются тем, что отдают распоряжения, а исполнители не спешат их исполнять, причем не только потому, что последует команда: «Отставить!»

### Судебная система

Нашей истории известны два подхода к организации современных судебных систем. Первый — единое царство делится на судебные округа, в которых функционируют суды первой инстанции. Функцию второй инстанции возложили на 12 судебных палат. Следующая инстанция — Сенат. Ну а выше — Государь, помазанник божий.

Второй — сталинский. Первое ключевое звено системы управления — районная партийная организация (райком). На подведомственной ей территории функционируют райсовет, райисполком, райотдел милиции (РОВД), райпрокурор, ну и, конечно, райсуд. Как правило — односоставный. Дела в основном уголовные и «тряпичные». Так раньше судьи снисходительно говорили о делах гражданских.

Итак, начиная с 30-х годов основное звено судебной системы — районный народный суд. Второе звено — областной суд. Выше только суды союзной республики и СССР. Изменилось ли что-то с тех пор? В принципе ничего, было три звена, три базовых звена и осталось (район, область, Россия). Правда, вместо слова «народный» в районном звене появился термин — федеральный. Последнее означает, что судьи в нем не местные, комиссары (уполномоченные представители) центральной судебной власти.

20 лет назад было учрежден институт мировых судей. С одной стороны, они вроде бы в федеральную систему входить не должны, с другой — они ее элемент, формируемый представителями центра, управляемый и снабжаемый из центра.

**«Жители забытой деревни»**

Н.А. Некрасов в своем стихотворении «Забытая деревня» (1855) предельно четко сформулировал правовую идеологию россиян — ждут, когда приедет барин, который их рассудит. Естественно, что таковой не приехал, да и зачем барину себя утруждать разрешением споров, без разрешения которых общество как существовало, так и существует.

В связи этим удивляет, с одной стороны, терпеливое ожидание российского общества, жаждущего некоего хорошего, доброго чиновника от правосудия; с другой — административный нажим на судей: они только «должны», «обязаны»...<sup>10</sup>.

Да, судьи, безусловно, и должны, и обязаны, но, как в таких случаях говорил Петерим Сорокин<sup>11</sup>, а есть ли у них возможность для классического служения праву (или хотя бы закону)? Говоря уже современным языком, «человек с лопатой может копать, а может и не копать», поскольку и мотивированность, и направленность его действий предопределена множеством фактов, в числе которых «добрая воля конкретного судьи»<sup>12</sup>, далеко не самая главная составляющая в отпавлении правосудия. В очередной раз напомним: судья, даже мудрейший, — не всемогущ, так как главное в процессе не он, а стороны. А вот сторон-то и нет, они окопались в «забытой деревне», ждут барина...

**Эффективность судебной власти**

Об эффективности судебной власти в целом, т.е. об эффективности судебно-властных отношений, мы тоже неоднократно писали. Судебно-властные правоотношения — составная часть, элемент, разновидность государственно-властных правоотношений. Поскольку к судебно-властным отношениям элемент в системе, то и уровень их развития, и эффективность предопределены уровнем развития государственно-властных отношений. Речь идет о сложении всех активностей в системе государства и общества. В таких условиях мечты о том, что нужно найти такой суд, который «вытащит» экономику, — схоластические рассуждения, аналогичные поискам философского камня. Не может быть суда

(государства в целом) более передового, чем тот, который дан нашему сознанию.

Е.И. Алексеевская пишет: «Мы сознательно уклоняемся от построения идеальных моделей судебной системы, поскольку разделяем убеждение С.П. Капицы о том, что при «стремительном развитии все время увеличиваются социальные и экономические градиенты, поскольку нет времени на установление равновесия»<sup>13</sup>.

**Основные научно-практические выводы:**

Судебная власть — явление объективное, как и все прочие виды власти, свойственные человеческому обществу, начиная от организации отношений в семье и заканчивая властью государственной.

Аппарат судебной власти — судебная система, архитектура которой предопределена уровнем развития общества в целом.

Судебно-властные отношения — элемент государственно-властных отношений, что и определяет потолок их эффективности.

Прежде чем ответить на вопрос, каким должен быть суд, необходимо ответить на другой вопрос: «Как называется общество, в котором мы живем?»

<sup>1</sup> См. подроб.: Колоколов Н.А. Судебная власть: о сущем феномена в логосе. М.: ИГ «Юрист», 2005; *Он же*. О праве, суде и правосудии: (избр.). М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006; *Он же*. Судебная власть: от лозунга к пониманию реальности. М.: ИГ «Юрист», 2010.

<sup>2</sup> См. Суд в России: Учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» (030501). В 2-х т. / Под ред. Н.А. Колоколова. М.: ИГ «Юрист», 2007; История судебной системы России: Учеб. пособие: 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Н.А. Колоколова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2011; История государства и права России: Учебник / Под ред. Н.А. Колоколова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014; Колоколов Н.А. Право современной России: истоки и современность // История государства и права. 2014. № 3. С. 34—40.

<sup>3</sup> Замечание это для некоторых до того горькое, что отечественные историки стараются о его существовании не вспоминать. Зато наша современница — Элен Каррер д'Анкокс (Зурабишвили) писать об этом не стесняется.

<sup>4</sup> Колоколов Н.А. Идеология и политика — неотъемлемые функции современной судебной власти // Рос. судья. 2001. № 9. С. 4—9; 2003. № 6. С. 29—35.

<sup>5</sup> Никитенко А.В. Повесть о само себе. Посмертные записи и дневник академика и профессора Александра Васильевича Никитенко // Русская старина. 1888. Октябрь. С. 61.

<sup>6</sup> Лебедев В.М., Корчагин А.Ю., Свечникова Л.Г. Верховный Суд России: Монография. Пятигорск, 2012. С. 320—323.

<sup>7</sup> Е.И. Алексеевская по данному поводу пишет: «не дождавшись результатов реформы, власть проводит контрреформы»; «противоречивые законодательные инициативы на коротком отрезке времени создают эффект *déjà vu*»; «судебная система с 1917 года по настоящее время повторила гипервиток своего предыдущего развития (хотя и в более сжатые сроки) и снова достигла критического значения в количестве судебных инстанций, сейчас она находится в точке бифуркации, и следующая стадия еще не наступила». (См. подроб.: *Алексеевская Е.И.* Законы развития судебной системы. М.: Юстицинформ, 2016)

<sup>8</sup> Имеются в виду только те судебные решения, которые исполняются. Если судебное решение не исполнено, возможность возникновения судебно-властных отношений была только обозначена, самого суда не было.

<sup>9</sup> См. подроб.: *Глобенко О.А.* Стадия возбуждения уголовного дела: слово народа // Уголовное судопроизводство. 2016. № 2. С. 46—47.

<sup>10</sup> См. подроб.: Нравственные начала российского правосудия. Материалы Седьмой Межрег. науч.-практ. конф. / Отв. ред. О.А. Егорова, Ю.Ф. Беспалов. М.: Проспект, 2016.

<sup>11</sup> См., напр.: *Сорокин П.* Преступление и кара, подвиг и награда. СПб., 1999.

<sup>12</sup> Термин подсказан участниками конференции. См. Предыдущую сноску. С. 25.

<sup>13</sup> *Капица С.* Парадоксы роста: Законы развития человечества. М.: Альпина нон-фикшн, 2010. С. 95.

### Библиографический список

1. *Алексеевская Е.И.* Законы развития судебной системы. М.: Юстицинформ, 2016.

2. *Глобенко О.А.* Стадия возбуждения уголовного дела: слово народа // Уголовное судопроизводство. 2016. № 2. С. 46—47.

3. История государства и права России: Учебник / Под ред. Н.А. Колоколова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

4. История судебной системы России: Учеб. пособие / Под ред. Н.А. Колоколова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2011.

5. *Капица С.* Парадоксы роста: Законы развития человечества. М.: Альпина нон-фикшн, 2010.

6. *Колоколов Н.А.* Идеология и политика — неотъемлемые функции современной судебной власти // Рос. судья. 2001. № 9. С. 4—9.

7. *Колоколов Н.А.* Идеология и политика — неотъемлемые функции современной судебной власти // Рос. судья. 2003. № 6. С. 29—35.

8. *Колоколов Н.А.* О праве, суде и правосудии: (избр.). М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006. 687 с.

9. *Колоколов Н.А.* Право современной России: истоки и современность // История государства и права. 2014. № 3. С. 34—40.

10. *Колоколов Н.А.* Судебная власть: о сущем феномена в логосе. М.: ИГ «Юрист», 2005. 560 с.

11. *Колоколов Н.А.* Судебная власть: от лозунга к пониманию реальности. М.: ИГ «Юрист», 2010. 400 с.

12. *Лебедев В.М., Корчагин А.Ю., Свечникова Л.Г.* Верховный Суд России: Монография. Пятигорск, 2012.

13. *Никитенко А.В.* Повесть о само себе. Посмертные записи и дневник академика и профессора Александра Васильевича Никитенко // Русская старина. 1888. Октябрь. С. 61.

14. *Сорокин П.* Преступление и кара, подвиг и награда. СПб., 1999.

15. Суд в России: Учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» (030501): В 2-х т. / Под ред. Н.А. Колоколова. М.: ИГ «Юрист», 2007.



УДК 34  
ББК 67

Aleksandra Aleksandrovna KALGINA,  
head of the department of civil legal disciplines  
Odintsovo branch of the Moscow State Institute  
of international relations (University) MFA Russia  
candidate of law, associate professor

Victoria Evgenevna KHAZOVA,  
candidate of law, senior lecturer of civil and labor law and civil  
process of the Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

## THE GROUNDS AND PROCEDURE FOR COMPLAINT OF THE HUMAN RIGHTS

**Annotation.** Considered the constitutional framework for political rights and freedoms of man and citizen by the state authorities, revealed their role and importance of modern Russia. We discuss the basic theoretical problems and the ways of their solution.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, the European Court of human rights, human rights and freedoms, the legal mechanism for the implementation of human rights.

Александра Александровна КАЛЬГИНА,  
заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин  
Одинцовского филиала Московского государственного  
института международных отношений (Университета) МИД России,  
кандидат юридических наук, профессор

Виктория Евгеньевна ХАЗОВА, старший  
преподаватель кафедры гражданского  
и трудового права и гражданского процесса  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

## ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБЫ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

**Аннотация.** Рассматривается конституционно-правовой механизм защиты прав и свобод человека в Европейском Суде по правам человека, раскрывается его роль и значение. Обсуждаются основные теоретические проблемы и предлагаются пути их решения.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека, права и свободы человека, юридический механизм реализации прав человека.

**В**ступление России в Совет Европы и подписание Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>1</sup> открыло отдельным лицам возможность обращаться с индивидуальными жалобами в Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ).

Европейский Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц (индивидуальная жалоба)<sup>2</sup>. Любое государство-участник может передать в Европейский Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Кон-

венции и Протоколов к ней другому государству-участнику (жалобы государств)<sup>3</sup>.

Жалобы могут подаваться только против государств или действий и актов его органов власти<sup>4</sup>. Жалобы против отдельных лиц или частных организаций и объединений не подпадают под компетенцию Европейской конвенции о правах человека<sup>5</sup>.

По статистическим данным о деятельности Европейского Суда по правам человека за период с 1 января по 30 сентября 2015 г., обратились с жалобами 9250 россиян, что составляет 14,0% от всего количества обращений, полученных судом. Эти жалобы касаются социально-экономических вопросов: пенсий, пособий, вкладов в банках и т.д.

Общее количество жалоб, поданных в ЕСПЧ и переданных на рассмотрение судей в 2015 г., — 30 550; в 2014 г. — 47 250 (-35%); внутренние процедурные решения — жалобы, коммуницированные властям государств-ответчиков, в 2015 г. — 10 642; в 2014 г. — 5406 (+97%); жалобы, рассмотрение которых завершено принятием решения или вынесением и оглашением постановления, в 2015 г. — 34 082; в 2014 г. — 62 092 (-45%), из них, в том числе, вынесением и оглашением постановления в 2015 г. — 1930; в 2014 г. — 2022 (-5%), принятием решения о признании жалобы неприемлемой или об исключении ее из списка подлежащих рассмотрению дел в 2015 г. — 32 152; в 2014 г. — 60 070 (-46%); жалобы, ожидающие рассмотрения: общее количество в 2015 г. — 66 150; в 2014 г. — 69 900 (-5%)<sup>6</sup>.

Принятие Билля о правах человека<sup>7</sup>, включающего Всеобщую декларацию прав человека 1948 г.<sup>8</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах 1976 г.<sup>9</sup>, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1976 г.<sup>10</sup>, Факультативный протокол № 1<sup>11</sup> и Факультативный протокол № 2<sup>12</sup> к Международному пакту о гражданских и политических правах, внесло коренные изменения в статус человека, переместив это понятие в разряд международных. В первом документе СБСЕ — Хельсинкском Заключительном акте 1975 г., закрепившем принцип уважения основных прав и свобод человека в качестве принципа международного права, устанавливался ба-

ланс равного взаимодействия международно-правового и национального регулирования прав человека<sup>13</sup>.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, вступив в силу на территории Российской Федерации 5 мая 1998 г.<sup>14</sup>, стала составной частью правовой системы Российского государства (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации)<sup>15</sup>. Высшие суды Российской Федерации предприняли шаги по включению национальной судебной системы в общеевропейскую систему защиты прав человека<sup>16</sup>.

Так, Конституционный Суд РФ принял большое число постановлений, в которых отражены стандарты европейской системы судебной защиты прав и свобод человека<sup>17</sup>. Арбитражный Суд РФ в информационном письме от 20 декабря 1999 г. подробно изложил требования ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» Конвенции и ст. 1 «Защита собственности» Протокола № 1 к Конвенции применительно к толкованию прецедентов Европейского Суда и обязал все арбитражные суды принять во внимание эти требования при рассмотрении исков<sup>18</sup>.

Регламент Европейского Суда по правам человека был принят 4 ноября 1998 г., однако в него неоднократно вносились поправки и дополнения. Первое изменение Регламента Европейского Суда по правам человека (ст. 24) было принято и вступило в силу 8 декабря 2000 г. В июне и июле 2002 г. в текст Регламента были внесены существенные изменения, которые вступили в силу 6 октября 2002 г. Последние изменения и дополнения Регламента приняты 7 июля 2003 г. и вступили в силу 1 ноября 2003 г.

В 2003 г. принято Приложение к Регламенту, регулирующее проведение представителями Суда выездных расследований на месте предполагаемого нарушения. Кроме того, в 2003 г. вступили в силу две практические инструкции, которые предписаны Председателем Суда на основании ст. 32 Регламента и непосредственно касаются частных лиц, обращающихся в Европейский Суд по правам человека. Это практическая инструкция о подаче частными лицами жалоб в Суд, дополняющая положения статей 45 и 47 Рег-

ламента Европейского Суда по правам человека, и практическая инструкция о представлении сторонами в Суд состязательных бумаг (объяснений, возражений, письменных показаний и т.п.). (Поправки, внесенные в Регламент 2002 г., можно охарактеризовать как судоустройственные, поскольку в основном они касались вопросов организации Европейского Суда по правам человека. Последние изменения и дополнения, вступившие в силу 1 ноября 2003 г., являются судопроизводственными, т.е. изменяющими порядок деятельности Суда).

Принятие решений (решение о приемлемости и постановление по существу дела, а также в отношении справедливой компенсации) осуществляется в рамках одной из четырех секций Палаты судей, состоящей из семи судей, решение о приемлемости также может приниматься в рамках одной из четырех секций Комитетом, состоящим из трех судей.

Постановление по существу дела состоит из нескольких разделов.

В первом разделе («Процедура») указывается, когда дело было принято к слушанию, кто заявитель, на нарушение какой статьи он жалуется, каким был порядок представления сторонами письменных состязательных бумаг к слушанию, последующие изменения в нем, если они имели место, в каком составе была назначена Палата, кто был представителями каждой из сторон и т.п.

Во втором разделе («Факты») несколько подразделов, где достаточно детально излагаются обстоятельства дела, точнее то, что произошло с заявителем, имеющие отношение к делу нормы внутреннего законодательного или прецедентного права, выдержки из решений судебных инстанций, которые прошел заявитель. Это — общая схема, к которой в зависимости от характера дела могут добавляться и другие данные.

Основной раздел решения — «Право». Здесь детальным образом исследуются все правовые вопросы, существенные для окончательных выводов по делу. Важная отличительная особенность этого раздела в том, что он четко отражает состязательный характер процесса. По каждому вопросу, который в данном деле должен решить Европейский

Суд, последовательно излагается позиция заявителя, затем позиция государства-ответчика (именуемого правительством), а только затем вывод ЕСПЧ, который складывается из оценки аргументов, приведенных сторонами, и собственных аргументов ЕСПЧ<sup>19</sup>.

Каждый вопрос, требующий решения Европейского Суда, излагается в разделе в виде подраздела под тем или иным заголовком в зависимости от характера вопроса, а в конце подраздела ЕСПЧ фиксирует свой вывод. В конце раздела «Право» эти выводы сводятся воедино в постановляющей части решения, которая невелика и не претендует на роль самостоятельного раздела. Решения по основным рассмотренным вопросам приводятся с указанием числа голосов «за» и «против» или что решение было принято единогласно. Постановляющая часть носит окончательный характер.

Решение ЕСПЧ подписывают Председатель палаты и Грегфе или лица, заменяющие их по праву. Председатель или один из судей публично оглашает решение. Оглашением также считается направление решения Комитету министров (для его исполнения), сторонам по делу (и другим непосредственно заинтересованным лицам). Каждый судья, участвовавший в рассмотрении дела, если его мнение расходится с позицией большинства, вправе изложить его в письменном виде. Оно не является структурной частью решения, а лишь приложением к нему, но публикуется вместе с текстом решения. Тем самым само решение и отдельные мнения к нему образуют единый документ.

В практике ЕСПЧ различаются два вида отдельных мнений: особое мнение, выражающее несогласие судьи с вынесенным решением или его частью, и совпадающее мнение, когда судья согласен с решением, голосовал за него, но считает нужным дополнить или скорректировать аргументацию в его мотивированной части. Оба вида охватываются термином «отдельные мнения». Глава 7 Регламента ЕСПЧ в правилах 71—73 предусматривает, что до принятия решения по существу дело может быть передано из Палаты в Большую Палату (уступка юрисдикции), если «дело поднимает вопрос, связанный с толкованием Конвенции или протоколов к ней, а

также если решение вопроса может войти в противоречие с решением, вынесенным Судом ранее».

### Публикация судебных решений

После того как принятое решение оглашено, оно публикуется в виде отдельной брошюры (в двух вариантах: на английском и французском языках) тиражом в несколько сот экземпляров и рассылается заинтересованным учреждениям и лицам по списку Грэфье. Такая публикация носит официальный характер. Кроме того, вынесенное ЕСПЧ решение автоматически выносится для ознакомления на официальный сайт ЕСПЧ — [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)<sup>20</sup>.

Пересмотр дела предусмотрен правилом 73 Регламента ЕСПЧ. В течение трех месяцев после вынесения окончательного решения сторона может обратиться в Секретариат с просьбой о направлении дела на рассмотрение Большой Палатой, при этом сторона «должна указать существенный вопрос, который затрагивает толкование или применение Конвенции или Протоколов к ней». На стадии исполнения постановлений и решений Суда контроль за исполнением решений Европейского Суда по правам человека осуществляет Комитет министров государств — членов Совета Европы. Заседания Комитета министров проводятся при закрытых дверях, но после каждого заседания публикуется повестка заседания вместе с аннотациями, содержащими необходимую информацию о ходе исполнения всех рассмотренных решений<sup>21</sup>.

Заявитель имеет некоторый доступ к процедуре контроля за исполнением решения Суда, поскольку он правомочен обращаться к Комитету министров по вопросам выплаты справедливой денежной компенсации и принятия иных мер. Таким образом, от активности адвоката заявителя зависит информированность Комитета министров по названным вопросам. Кроме того, следует помнить, что процедура, начатая подачей жалобы, не закончена вынесением решения, но продолжается до момента его исполнения государством — участником Конвенции, выступавшим ответчиком<sup>22</sup>.

Любое сообщение и уведомление, направленные уполномоченным государством (его

официальным представителям) или адвокатам сторон, считаются направленными сторонам (ст. 37 Регламента). Эта же статья предусматривает, что если для какого-либо сообщения, извещения или вызова в Суд, направленного иным лицам, нежели уполномоченному государству или адвокатам сторон, Суд считает необходимым содействие правительства государства, на территории которого должно быть передано такое сообщение, уведомление или вызов в Суд, то Председатель Суда обращается непосредственно к этому правительству в целях получения необходимого содействия (п. 2)<sup>23</sup>.

В соответствии со ст. 42, п. 2, Конвенции «окончательное постановление Суда направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением». Взаимодействие между Комитетом министров Совета Европы и государством-ответчиком относительно исполнения решения ЕСПЧ определяется двумя факторами<sup>24</sup>.

Первый — это учет Комитетом министров самого факта исполнения решения ЕСПЧ в смысле совершенствования внутреннего законодательства государства-ответчика и приближения его к европейским стандартам по правам человека.

Второй — это контроль за предписаниями ЕСПЧ государству-ответчику выплатить заявителю возмещение за материальный ущерб и моральный вред, т.е. справедливую компенсацию в смысле ст. 41 Конвенции.

В.А. Туманов совершенно справедливо отмечает, что «денежная компенсация — единственная санкция, которой наделен ЕСПЧ»<sup>25</sup>.

Схема контроля Комитетом министров за выполнением решения ЕСПЧ такова: ЕСПЧ направляет одновременно окончательное решение по делу адвокату — представителю заявителя, представителю государства-ответчика и Комитету министров Совета Европы. Государство-ответчик должно проинформировать Комитет министров о своевременном исполнении решения ЕСПЧ. Если в дальнейшем Комитет министров удовлетворяет информация об исполнении решения ЕСПЧ, то он удостоверяется, выплачена ли денежная компенсация<sup>26</sup>.

Исходя из вышеизложенного, основная функция адвоката — представителя заявителя — это обеспечение мониторинга за полной выплатой заявителю денежной компенсации в течение срока, установленного ЕСПЧ, и информирование ЕСПЧ об этом. В случае неисполнения решения ЕСПЧ или его частичного исполнения и принятия Комитетом министров решения о возвращении к делу заявителя адвокат должен продолжить представительство заявителя<sup>27</sup>. В заключение можно отметить, что Комитет министров регулярно информирует Совет Европы об исполнении государством — членом Совета Европы решений ЕСПЧ<sup>28</sup>.

На основании вышеизложенного сделаем следующие **выводы**.

*Во-первых*, на стадии исполнения постановлений и решений Суда контроль за исполнением решений ЕСПЧ осуществляет Комитет министров государств — членов Совета Европы. Заявитель имеет некоторый доступ к процедуре контроля за исполнением решения Суда, поскольку он правомочен обращаться к Комитету министров по вопросам выплаты справедливой денежной компенсации и принятия иных мер. Таким образом, от активности адвоката заявителя зависит информированность Комитета министров по названным вопросам.

*Во-вторых*, сама процедура, начатая податей жалобы, не закончена вынесением решения, а продолжается до момента его исполнения государством — участником Конвенции, выступавшим ответчиком.

*В-третьих*, ЕСПЧ функцией контроля за исполнением своих решений в правовом смысле этого понятия не обладает. В соответствии со ст. 42, п. 2, Конвенции «окончательное постановление Суда направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением». Взаимодействие между Комитетом министров Совета Европы и государством-ответчиком относительно исполнения решения ЕСПЧ определяется двумя факторами.

Первый — это учет Комитетом министров самого факта исполнения решения ЕСПЧ в смысле совершенствования внутреннего законодательства государства-ответчика и при-

ближения его к европейским стандартам по правам человека.

Второй — это контроль за предписаниями ЕСПЧ государству-ответчику выплатить заявителю возмещение за материальный ущерб и моральный вред (справедливую компенсацию по ст. 41 Конвенции).

*В-четвертых*, схема контроля Комитетом министров за выполнением решения ЕСПЧ такова: ЕСПЧ направляет одновременно окончательное решение по делу адвокату — представителю заявителя, представителю государства-ответчика и Комитету министров Совета Европы. Государство-ответчик должно проинформировать Комитет министров о своевременном исполнении решения ЕСПЧ. Если в дальнейшем Комитет министров удовлетворяет информация об исполнении решения ЕСПЧ, то он удостоверяется, выплачена ли денежная компенсация. Таким образом, как мы уже говорили, основная функция адвоката — представителя заявителя — это обеспечение мониторинга за полной выплатой заявителю денежной компенсации в течение срока, установленного ЕСПЧ, и информирование об этом ЕСПЧ. В случае неисполнения решения ЕСПЧ или его частичного исполнения, принятия Комитетом министров решения о возвращении к делу заявителя адвокат должен продолжить представительство заявителя.

<sup>1</sup> Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (с изм. от 13.05.2004 г.) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163. Конвенция по состоянию на апрель 2003 г. ратифицирована 44 государствами — членами Совета Европы (за исключением Сербии и Черногории). Конвенция стала первым юридически обязательным нормативным актом, который детально кодифицировал основные права человека, содержащиеся во Всеобщей декларации прав человека.

<sup>2</sup> Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

<sup>3</sup> Хазов В.Е., Клыга Т.В. Международно-правовая охрана и защита прав человека // Мониторинг правоприменения. 2012. № 2. С. 54—57.

<sup>4</sup> Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.

- <sup>5</sup> Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихдадзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. Сер. Magister. М., 2016.
- <sup>6</sup> Сайты: www.echr.coe.int, www.echr.ru, www.espch.ru.
- <sup>7</sup> Международный билль о правах человека / Международные акты о правах человека // Сб. док. 2-е изд. М., 2002. С. 38—77.
- <sup>8</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Рос. газ. 1995. № 67. 5. апр.
- <sup>9</sup> Международный пакт от 16.12.1966 г. о гражданских и политических правах // Бюллетень ВС РФ. 1994. № 12.
- <sup>10</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17 (1831).
- <sup>11</sup> Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах // Бюллетень международных договоров. 1993. № 1. Март.
- <sup>12</sup> Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (принят и открыт для подписания на 82-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 44/128 от 15.12.1989 г.) // Сов. Юстиция. 1992. № 7—8. С. 38.
- <sup>13</sup> Павлова Л.В. Современная концепция прав и свобод человека и ее трактовка Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 5.
- <sup>14</sup> Федеральный закон от 30.03.1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» // СР РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.
- <sup>15</sup> Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // <http://www.pravo.gov.ru>
- <sup>16</sup> Хазова В.Е., Хазов Е.Н. Международно-правовая защита национально-культурного достояния народов: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.
- <sup>17</sup> См.: Европейские правовые стандарты в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2003.  
См. также: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к Конституции Российской Федерации. Избранные права. М.: Ин-т права и публичной политики, 2002.
- <sup>18</sup> Информационное письмо ВАС РФ № С1-7/СМП-1341 от 20.12.1999 г. «Об основных положениях, применяемых Европейским Судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие» // Вестник ВАС РФ. 2000 г. № 2.
- <sup>19</sup> Хазов Е.Н., Zubov И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шановал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов. Сер. Юриспруденция для бакалавров. М., 2013.
- <sup>20</sup> Хазова В.Е., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Международные организации и их роль по обеспечению конституционных прав и свобод человека в мировом сообществе // К 30-летию Европейской хартии местного самоуправления: проблемы, тенденции и перспективы // Сб. мат-в вузовского «круглого стола» профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей // М.: Моск. ун-т МВД России, 2015. С. 135—142.
- <sup>21</sup> Горшкова С.А. Стандарты Совета Европы по правам человека. М., 2001. С. 15.
- <sup>22</sup> Сонькин Н.Б. Правовая интеграция и защита прав человека в Европе / Вызовы эпохи: Россия в поиске оптимальных решений // Сб. публикаций. М., ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2003. С. 43.
- <sup>23</sup> Рожкова М.А., Афанасьев Д.В. Новые правила обращения в Европейский суд по правам человека. М.: Статут, 2004. С. 65.
- <sup>24</sup> Европейский Суд по правам человека: Избранные решения: В 2-х т. М.: Норма, изд-во Ин-та европейского права МГИМО (У) МИД РФ, 2000. С. 6—7.
- <sup>25</sup> Туманов В.А. Европейский суд по правам человека. М., 2001.
- <sup>26</sup> На основании этого Комитет министров считает, что его функция, предусмотренная ст. 46 Конвенции, выполнена. Если же полученная информация не удовлетворяет Комитет министров частично или полностью, то Комитет министров принимает решение вернуться к данному делу и начинает следить за дальнейшим развитием событий.
- <sup>27</sup> Сонькин Н.Б. Толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод в решениях Европейского Суда по правам человека. Дела судебные. Адвокаты делятся опытом. Вып. 2. М.: Юрлитинформ, 2004. С. 11.
- <sup>28</sup> Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество: Монография. М.: Юркомпани, 2010.

УДК 347  
БК 67

Aleksandr Mihailovich TSALIEV,  
the President of the Constitutional Court of the Republic  
of North Ossetia — Alania, the member of the Presidium  
of the Council of judges of RF, doctor of law, professor,  
Honored jurist of Russian Federation

## ON THE INTENSIFICATION OF FORMATION AND OF ACTIVITY OF CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS OF SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION

**Annotation.** The article considers the issues of intensification of formation and of activity of constitutional (statutory) courts. There is provided to expand their powers and their representation in structures of judicial community of Russian Federation. It makes a suggestion to appeal to the heads of subjects of Russian Federation in order to accelerate the formation of about mentioned courts.

**Keywords:** constitutional (statutory) courts of Russian Federation; ensuring of the implementation of constitutional principles of division of state power into legislative, executive and judicial branches; extension of powers and of representation of constitutional (statutory) courts in judicial structures of Russian Federation; appeal to the heads of subjects of Russian Federation in order to accelerate the formation of constitutional (statutory) courts.

Александр Михайлович ЦАЛИЕВ, председатель  
Конституционного Суда Республики  
Северная Осетия — Алания, член Президиума  
Совета судей РФ, доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный юрист РФ  
E-mail: constsudalania@mail.ru

## ОБ АКТИВИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы активизации образования и деятельности конституционных (уставных) судов. Предлагается расширить их полномочия и представительство в структурах судейского сообщества Российской Федерации. Вносится предложение об обращении к руководителям субъектов РФ с целью ускорения образования указанных судов.

**Ключевые слова:** конституционные (уставные) суды РФ; обеспечение реализации конституционных принципов разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви власти; расширение полномочий и представительства конституционных (уставных) судов в структурах судейского сообщества РФ; обращение на имя руководителей субъектов РФ с целью ускорения образования конституционных (уставных) судов.

I. О социальной необходимости образования конституционных (уставных) судов субъектов РФ и их дальнейшего развития написано сотни работ, в которых как научные, так и практические работники, судьи Конституционного Суда РФ выступают за

образование указанных судебных органов. В пользу этого они приводят многочисленные аргументы, поэтому я не буду повторяться. Скажу лишь, что они по своему предназначению призваны решать в субъектах Российской Федерации схожие задачи, которые на

федеральном уровне возложены на Конституционный Суд России<sup>1</sup>.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ, кроме институциональных задач, решают и более широкие политико-правовые проблемы. Их образование и функционирование способствуют формированию правового федеративного государства, развитию регионального конституционализма, укреплению конституционной законности и повышению правовой культуры граждан.

Не будем забывать и того, что само наличие конституционного правосудия, как отмечает Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин<sup>2</sup>, имеет и большое профилактическое значение: оно дисциплинирует и законодателя при издании законов, и чиновников при принятии правоприменительного решения, и рядовых граждан в их повседневных действиях в различных сферах социальной жизни<sup>3</sup>.

Несмотря на сказанное, как правильно отмечается в постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 16 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития в 2012 — 2016 годах», *«незаслуженно без внимания остаются конституционные (уставные) суды субъектов РФ, которые играют роль дополнительного гаранта прав граждан, в том числе на судебную защиту»*.

II. Регулирование статуса и организации конституционных (уставных) судов впервые было предусмотрено в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации». В нем было предусмотрено, что к судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные (уставные) суды и мировые судьи (ч. 4 ст. 4), которые «создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 17) и могут создаваться субъектами Российской Федерации (ч. 2 ст. 27). Иного, более полного урегулирования вопросов регионального конституционного правосудия невозможно было и ожидать в то беспокойное для нашей страны перестроечное время, когда происходило образование новых органов власти. К тому же данный Закон готовился кулуарно, узкой группой специалистов, без какого-либо ши-

рокого обсуждения и был принят в спешном порядке после третьего голосования и под сильнейшим давлением Президента Б. Ельцина.

Тогда руководители субъектов РФ, будучи членами Совета Федерации, были заняты борьбой против централизации судебной власти и практически никто из них не обращал внимания на то, как урегулированы вопросы о новых судах субъектов РФ, предложенных им в порядке компенсации, взамен утраченных судов общей и арбитражной юрисдикции.

Диспозитивная норма об образовании конституционных (уставных) судов, возможность их учреждения и упразднения законами субъектов РФ привели к тому, что абсолютное большинство руководителей региональной власти не хотят иметь орган, контролирующей законность принимаемых ими решений. В связи с этим за более чем 20-летний период они были созданы всего лишь в 18 субъектах РФ. Позднее в результате недовольства региональной власти решениями конституционных (уставных) судов два из них были упразднены<sup>4</sup> и теперь их осталось 16! Прямо как в работе В.И. Ленина: «Шаг вперед, два шага назад».

В защиту конституционных (уставных) судов выступил доктор юридических наук, член-корреспондент РАН, судья Конституционного Суда РФ М.И. Клеандров. Он совершенно правильно отметил, что судебная власть должна иметь не только федеральный, но и региональный уровни, причем — во всех субъектах РФ, вне зависимости от того — республики они или области, края и т.п. Без исключения следует иметь в виду мировую и конституционно-уставную юстицию<sup>5</sup>.

III. Отсутствие конституционных (уставных) судов в абсолютном большинстве субъектов РФ нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом и судом независимо от места жительства. В тех субъектах РФ, где образованы и действуют конституционные (уставные) суды, граждане получают двойной уровень судебной защиты своих прав, свобод и законных интересов: сначала в региональном суде, а затем в Конституционном Суде РФ. К тому же субъекты РФ, в которых отсутствуют данные суды, не могут в полной мере обеспечить реализацию



совместных полномочий Российской Федерации и ее субъектов, предусмотренных в ст. 72 Конституции РФ. В частности, защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности.

Кроме того, как правильно отмечает судья Конституционного Суда РФ в отставке Б.С. Эбзеев, «субъекты Российской Федерации, где имеются конституционные (уставные) суды, находятся в более выгодном в отношении населения и обеспечения его прав положении, нежели абсолютное большинство субъектов, которые хотя и имеют должную законодательную базу, не могут решиться на то, чтобы создать этот институт»<sup>6</sup>.

IV. С учетом изложенного и в целях активизации дальнейшего образования конституционных (уставных) судов и унификации их основных полномочий по принципиальным вопросам 8 мая 2014 г. парламент Республики Северная Осетия — Алания внес в Государственную Думу РФ подготовленный Конституционным судом республики проект федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации». Эту идею публично одобрили многие известные ученые, в том числе на научно-практических конференциях, где были приняты соответствующие обращения в Госдуму РФ о поддержке указанного законопроекта.

За данную идею высказался и судья Конституционного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор Г.А. Жилин, отметивший, что заслуживают поддержки предложения о необходимости принятия специального федерального закона, целостно определяющего правовые основы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в котором были бы аккумулированы в том числе и соответствующие правовые позиции Конституционного Суда РФ. В таком законе могли бы быть предусмотрены и нормы, направленные на оптимизацию условий по созданию в регионах органов конституционной судебной юрисдикции<sup>7</sup>.

Несмотря на одобрение специалистов, данный законопроект, имеющий своей целью преодоление фрагментарности и неразвитости федеральной правовой базы, формирование одинаковой правоприменительной прак-

тики по реализации основных полномочий, дальнейшее развитие конституционных (уставных) судов, вскоре был отклонен Государственной Думой РФ. Как отмечается в печати, *это был «саботаж» региональной конституциональной юстиции со стороны федерального законодателя*<sup>8</sup>.

Примечательно, что в то же время были приняты аналогичные законы, регулирующие общие принципы организации и деятельности различных органов публичной власти субъектов РФ: законодательных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, контрольно-счетных органов, мировых судей и т.д. Например, региональные общественные палаты появились относительно недавно, но Государственная Дума с целью установления единых подходов к организации и обеспечению деятельности общественных палат в спешном порядке уже приняла Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».

Принятие этих законов согласуется с конституционно-правовыми принципами федеративного государства. Тогда почему же это непозволительно в отношении конституционных (уставных) судов субъектов РФ?

Ведь в указанном законопроекте также предлагалось унифицировать основные вопросы организации и функционирования данных органов государственной власти. На необходимость этого указывалось неоднократно в действующем законодательстве и в решениях высших судов РФ.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 13 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» порядок наделения полномочиями председателей, заместителей председателей, других судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ *устанавливается федеральными законами* и законами субъектов РФ. В соответствии с определением Верховного Суда РФ от 15 августа 2002 г. № 78-Г02-39, пунктами 2, 3 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» *к ведению субъекта РФ отнесены лишь финансирование конституционных (уставных) судов субъектов РФ и установление порядка рассмотрения вопросов, отнесенных к его компетенции. Эти суды действуют на основе*

*Конституции РФ и федеральных законов* и не могут рассматриваться в качестве самостоятельной системы судебной власти субъекта Российской Федерации, не входящей в судебную систему РФ.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ *лишь с учетом федерального регулирования* субъекты РФ самостоятельно определяют порядок организации и деятельности конституционных (уставных) судов (определение Конституционного Суда РФ от 09.04.2002 г. № 71-О).

Закрепление вопросов организации рассматриваемых судов в специальных законах субъектов РФ противоречит смыслу ч. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», в которой говорится, что *законом субъекта РФ определяется порядок рассмотрения дел в конституционном (уставном) суде субъекта РФ*. Общие же принципы и вопросы учреждения и функционирования региональных органов конституционной юрисдикции должны устанавливаться *федеральным законом*. Это также согласуется с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, в соответствии с которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации *издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ*.

V. Конституционный Суд РФ сформулировал ряд правовых позиций по некоторым вопросам функционирования конституционных (уставных) судов. Однако они вправе ожидать от него более активной поддержки по вопросам их учреждения и упразднения.

В то же время правильно отмечает Г.А. Жилин, что рассматриваемая «проблема относится в большей степени к сфере региональной правовой политики, что предполагает использование для ее разрешения средств воздействия на политическую волю лиц, представляющих органы государственной власти в субъектах РФ»<sup>9</sup>.

В связи с этим, на наш взгляд, к ним следовало бы обратиться на предстоящем IX Всероссийском съезде судей с предложением ускорить *обеспечение на региональном уровне реализации конституционных принципов организации государственной власти*

*на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти посредством учреждения конституционного (уставного) суда и равенства всех перед законом и судом*.

Как метко заметила судья Конституционного суда Республики Карелия П.А. Союнен, надо честно признать, что время для словесного попури на тему и для постановки диагноза давно исчерпано<sup>10</sup>.

Проблема образования конституционных (уставных) судов актуализируется еще и в связи с тем, что сегодня вплотную решается вопрос о передаче мировых судей на федеральный уровень, и тогда субъекты РФ останутся без судебной власти, что приведет к нарушению конституционного принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

VI. В контексте рассматриваемой темы важное значение имеет также повышение статуса и роли Консультативного совета председателей конституционных и уставных судов субъектов РФ. Для координации его деятельности в 1998 г. были приняты *Основные принципы организации и деятельности Консультативного совета председателей органов конституционного (уставного) контроля в Российской Федерации*.

Как указывается в данном документе, Консультативный совет учреждается в целях согласования усилий Конституционного Суда Российской Федерации и органов конституционного (уставного) контроля субъектов РФ по обеспечению конституционной законности в Российской Федерации.

Нельзя не приветствовать такие намерения, особенно если иметь в виду то, что эти органы функционально взаимосвязаны между собой и потому по своей природе однопорядковые органы судебной власти. Не случайно конституционные (уставные) суды практически во всех своих решениях ссылаются на решения и правовые позиции Конституционного Суда РФ и при всей формальной обособленности в судебной системе Российской Федерации, как отмечают специалисты, реально служат охране Конституции и могут развиваться в этом их значении как предваряющие федеральное конституционное судопроизводство и помогающие Конституци-

онному Суду РФ более экономно и эффективно выполнять соответствующую задачу.

Однако со дня принятия упомянутого документа прошло уже около 20 лет, и за это время конституционные (уставные) суды накопили значительный опыт. В связи с этим, на наш взгляд, назрела необходимость в принятии нового документа, в котором бы с позиции сегодняшнего дня решались проблемы взаимодействия конституционных (уставных) судов с Конституционным Судом РФ и дальнейшего развития регионального конституционного правосудия.

Следует также определиться с его названием. Как представляется, больше всего подходит «положение», которое в специализированной литературе определяется как нормативный правовой акт, регламентирующий правовой статус, организацию, порядок деятельности определенных государственных органов, организаций и учреждений или системы однородных органов<sup>11</sup>. При этом из наименования Положения необходимо исключить слово «консультативный», поскольку хотя это и важнейшая функция Совета, он осуществляет, кроме названной, еще и совещательную, законотворческую, организационную, координационную, информационную и иные функции.

С нашей точки зрения, целесообразнее консультативную функцию включить в перечень полномочий Совета. Не вызывает сомнений, что принятие данного документа также будет способствовать активизации образования и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

VII. Развитие региональной конституционной юстиции связано также с мерой активности работы самих конституционных (уставных) судов. Но здесь следует считаться с объективными причинами.

*Во-первых*, они, как и Конституционный Суд РФ, не могут сами инициировать запрос, связанный с их полномочиями. Поэтому объем их работы зависит от активности субъектов обращения к ним.

*Во-вторых*, следует учитывать низкий уровень правосознания и правовой нигилизм наших граждан.

*В-третьих*, в отличие от судов общей юрисдикции, существующих столетиями,

конституционные (уставные) суды возникли всего лишь два десятилетия назад, и граждане практически не знают об их существовании, не говоря о полномочиях.

В связи со сказанным судьям, сотрудникам аппарата конституционных (уставных) судов следует разъяснять через СМИ природу и полномочия этих органов власти, чаще и шире освещать их деятельность. Это тем более важно, что в конституционных (уставных) судах субъектов РФ, как правило, работают как судьи с практическим опытом, так и известные ученые, занимающиеся исследованиями конституционно-правовой материи и выступающие с лекциями не только перед студентами, но и перед широкой аудиторией.

Для активизации деятельности конституционных (уставных) судов следует подумать о расширении их полномочий. В число таких полномочий, на наш взгляд, можно включить предварительный нормоконтроль наиболее важных региональных законов. Такую работу в Конституционном суде Республики Северная Осетия — Алания выполняет аппарат Суда. По просьбе парламента Республики Северная Осетия — Алания за период 2012 — 2015 гг. им было рассмотрено более 100 проектов законов и иных нормативных правовых актов, к которым подготовлены замечания и предложения.

Необходимо также расширить представительство конституционных (уставных) судов субъектов РФ в структурах судейского сообщества Российской Федерации. В настоящее время они не предусмотрены Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи, что считаем неправильным, так как в них работает наиболее подготовленный судейский корпус.

С учетом изложенного, как нам представляется, на предстоящем IX Всероссийском съезде судей РФ необходимо принять **обращение** на имя руководителей субъектов РФ с предложением ускорить образование конституционных (уставных) судов с целью обеспечения реализации конституционных принципов организации государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви в лице кон-

ституционных (уставных) судов и равенства всех перед законом и судом.

<sup>1</sup> Минниханов Р.Н., Демидов В.Н. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации // Гос-во и право. 2013. № 3. С. 44.

<sup>2</sup> В подтверждение сказанному приведу пример из деятельности Конституционного Суда Республики Северная Осетия — Алания. Так, в Суд поступило обращение гражданки о проверке конституционности п. 2 ст. 3 Закона Республики Северная Осетия — Алания от 15 июня 2007 г. № 24-РЗ «Об определении пределов нотариальных округов и количества должностей нотариусов в нотариальном округе в границах территории Республики Северная Осетия — Алания». На стадии предварительного изучения Конституционным судом запроса гражданки был принят Республиканский закон «О внесении изменений в Закон Республики Северная Осетия — Алания «Об определении пределов нотариальных округов и количества должностей нотариусов в нотариальном округе в границах территории Республики Северная Осетия — Алания», в котором оспариваемая норма была признана утратившей силу (п. 5 ст. 1). Аналогичные примеры профилактического характера имеются и в деятельности других конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

<sup>3</sup> Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. М., 2008. С. 59.

<sup>4</sup> В пункте 3 ст. 17 ФКЗ «О судебной системе РФ» императивно закреплено: «Никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда», но в случае с упраздненным Челябинским уставным судом это не приняли во внимание.

<sup>5</sup> См.: Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1. С. 10; Клеандров М.И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Рос. юстиция. 2015. № 6. С. 2—7.

<sup>6</sup> Эбзеев Б.С. Конституционное правосудие в России: системность и роль в обеспечении единства и целост-

ности Российского государства // Конституционное правосудие в РФ: правовое регулирование, опыт, перспективы. Казань, 2005. С. 15.

<sup>7</sup> Жилин Г.А. Указ. соч. С. 12.

<sup>8</sup> Курятников В.В. Конституционное судопроизводство в РФ: проблематика единства // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 3 (51). С. 10.

<sup>9</sup> Жилин Г.А. Указ. соч. С. 12.

<sup>10</sup> Союнен П.А. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: время определяться // Конституционный контроль: доктрина и практика / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2012. С. 348.

<sup>11</sup> Большой юридический словарь // Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2007. С. 565.

### Библиографический список

1. Жилин Г.А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1.

2. Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. М., 2008.

3. Клеандров М.И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Рос. юстиция. 2015. № 6. С. 2—7.

4. Курятников В.В. Конституционное судопроизводство в РФ: проблематика единства // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 3 (51).

5. Минниханов Р.Н., Демидов В.Н. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации // Гос-во и право. 2013. № 3.

6. Союнен П.А. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: время определяться // Конституционный контроль: доктрина и практика / Под ред. В.Д. Зорькина. М., 2012.

УДК 343.16  
ББК 67

Igor Igorevich ORDINARZEV,  
candidate of law

## ON THE CONSTITUTIONAL LEGAL STATUS OF PROSECUTOR'S OFFICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Annotation.** The article not only focused attention on pop-realnosti constitutional legal status of Prosecutor's office in Russian Federation, and in particular after the adoption of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation «On the Supreme Mr. court of the Russian Federation and the Prosecutor's office of the Russian Federation», but expressed justified proposals.

**Keywords:** Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, the Prosecutor's office, government body, regulatory right act, Federal for con of the Russian Federation «On the Prosecutor's office of the Russian Federation», the system of state governmental bodies.

Игорь Игоревич ОРДИНАРЦЕВ,  
кандидат юридических наук  
E-mail: Garry\_ord@mail/ru

Научная специальность: 12.00.11 — судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Рецензент — О.В. Химичева, доктор юридических наук, профессор

## О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье не только обращено внимание на неопределенность конституционно-правового статуса прокуратуры в Российской Федерации, в особенности после принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», но и высказаны обоснованные предложения.

**Ключевые слова:** Российская Федерация, Конституция РФ, прокуратура, государственный орган, нормативный правовой акт, Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации», система государственных органов.

Поводом к подготовке данной статьи явилось принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» (одобрен Государственной Думой ФС РФ 22.11.2013 г., одобрен Советом Федерации ФС РФ 27.11.2013 г.)<sup>2</sup>.

Соответственно, видоизменялись наименование главы 7 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.<sup>3</sup> и ее отдельных статей (глава 7.

«Судебная власть и прокуратура». Статья 129. 1. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. 2. Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. 3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назна-

чаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. 4. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. 5. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации»).

Анализ положений приведенных нормативных правовых актов не позволяет однозначно определить место прокуратуры как государственного органа в системе государственной власти в Российской Федерации<sup>4</sup>.

Иначе говоря, дискуссия о принадлежности прокуратуры к той или иной ветви государственной власти будет продолжаться.

Так, И.М. Байкин высказал несколько противоречивых суждений: «Таким образом, прокуратура не так самостоятельна и независима от представителей исполнительного и законодательного органов того или иного субъекта Федерации, которые входят в состав Совета Федерации. Данное обстоятельство, по всей видимости, делает принцип независимости органов прокуратуры достаточно условным. Более того, имеется зависимость Генерального прокурора от Президента, который представляет кандидатуры губернаторов в законодательный орган субъекта Федерации, а фактически назначает их»; «Таким образом, теоретическая конструкция вхождения прокуратуры в состав законодательной власти на правах контрольного органа представляется далеко не безупречной. В связи с этим думается, что в настоящий момент отсутствуют основания для отнесения органов прокуратуры к законодательной ветви власти»<sup>5</sup>.

И.В. Ткачев обосновывает «особый статус» прокуратуры так: «...прокуратура — федеральный государственный орган, представляющий собой централизованную систему с непосредственным подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, призванный осуществ-

лять от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов на территории страны и выполнением политики Президента РФ, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, уголовное преследование и поддержание государственного обвинения, а также выполнение иных функций, установленных федеральными законами»<sup>6</sup>.

Сравнение правовых категорий «прокурорский надзор» и «судебный контроль» позволило С.Г. Буянскому сформулировать несколько выводов:

**«Первое:**

а) контроль, осуществляемый судебной властью, в силу объективно присущих правосудию закономерностей функционирования не может и не должен заменять собой прокурорский надзор...

б) судебный контроль за законностью в правовом государстве должен обязательно дополняться внесудебными альтернативными механизмами обеспечения исполнения законов, соблюдения прав и свобод граждан;

в) современный прокурорский надзор — это уже не надзор в собственном смысле слова, а прокурорско-надзорный процесс, существующий в различных формах...

г) главным содержанием прокурорско-надзорного процесса является реагирование на правонарушения, координация правоохранительной деятельности...

**Второе.** В новом Федеральном конституционном законе «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо определить функциональные направления и надзорные полномочия органов прокуратуры, нормой-дефиницией определить понятие «конституционный надзор», сформулировав содержание предмета такого надзора...

**Третье.** На конституционном уровне также необходимо определить:

- основные формы взаимодействия прокуратуры с органами судебной власти, т.е. Конституционным Судом, судами общей юрисдикции и арбитражными судами, мировыми судьями, в том числе по вопросам расширения полномочий прокурора по инициированию судопроизводства по уголовным, гражданским и арбитражным делам;

- порядок вступления и участия прокурора в судопроизводстве;
- порядок и основания проверки прокурором судебных дел и принесения протестов на неправосудные решения, приостановления исполнения противозаконных судебных решений по наиболее общественно значимым делам;
- роль Генерального прокурора Российской Федерации в конституционном судопроизводстве, в том числе по вопросам процессуального порядка исправления ошибочных решений, наделив его полномочиями опротестования в Президиум Конституционного Суда решений, принятых палатами...»<sup>7</sup>.

Авторы одного учебника на основе анализа положений ст. 10 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. (с послед. изм. и доп.) отмечают следующее: «Приведенный перечень ветвей государственной власти является исчерпывающим... Конституция РФ... формально указывает на принадлежность прокуратуры к органам судебной власти. Однако в ст. 118 Конституции, устанавливающей перечень органов судебной власти, слово «прокуратура» не упоминается. Это стало основанием для суждения о допущенном в Конституции РФ нарушении правил законодательной техники... прокуратура — самостоятельный государственный орган, не принадлежащий ни к одной из трех ветвей государственной власти»<sup>8</sup>.

Особо выделяется суждение о том, что прокуратура не осуществляет властных полномочий. Таковыми обладают представители «должности прокурора»<sup>9</sup>. Это позволяет признать беспредметной дискуссию о месте прокуратуры как государственного органа в системе государственной власти.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

*Во-первых*, законодательство Российской Федерации не позволяет однозначно определить принадлежность прокуратуры к той или иной ветви государственной власти.

*Во-вторых*, прокуратура является государственным органом.

*В-третьих*, исключительное предназначение прокуратуры в осуществлении надзора.

<sup>1</sup> Принятие подобного нормативного правового акта допустимо в соответствии с ФЗ РФ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 06.02.1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

<sup>3</sup> Там же. 2014. № 31. Ст. 4398.

О проблеме неоднократности опубликования Конституции РФ в официальных источниках опубликования подроб. см.: *Галузо В.Н.* Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Гос-во и право. 2014. № 11. С. 98—102.

<sup>4</sup> Мы разделяем суждение авторов о том, что с 25.12.1991 г. для наименования государства необходимо использовать исключительно этот термин (см. об этом, напр.: *Галузо В.Н.* Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Моск. ун-та МВД РФ. 2010. № 5.

<sup>5</sup> *Байкин И.М.* Статус прокуратуры и законодательная ветвь власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 19—23.

<sup>6</sup> *Ткачев И.В.* Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. 2014. № 9. С. 19—21.

<sup>7</sup> *Буянский С.Г.* Прокуратура и судебная власть: статус и соотношение компетенции // Рос. судья. 2005. № 5.

<sup>8</sup> См.: *Прокурорский надзор: Учебник для студентов вузов. 8-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2015. С. 7, 8.*

<sup>9</sup> Подроб. об этом см.: *Галузо В.Н.* Власть прокурора в системе государственной власти современной России // Закон и право. 2008. № 2. С. 83—84; *Он же.* Власть прокурора в России (историко-правовое исследование): Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008; *Он же.* От власти прокурора в Российской империи к власти прокурора в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД РФ. 2008. № 2. С. 194—195; *Он же.* Власть прокурора в Российской Федерации // Закон и право. 2008. № 5. С. 73—74; *Он же.* «Должность прокурора» в России: тернистый путь к возрождению // Закон и право. 2008. № 10. С. 73—74; *Он же.* Власть прокурора или прокурорская власть: допустимо ли отождествление? // Закон и право. 2009. № 7. С. 85—87; *Он же.* Проблемы институционализации власти прокурора в Российской Федерации // Закон и право. 2009. № 11. С. 21—23; *Он же.* О проблемах совершенствования конституционного законодательства Российской Федерации и роли прокурора в этом // Вестник Моск. ун-та МВД РФ. 2009. № 11. С. 60—63; *Он же.* От надзора представителей «должности прокурора» в Российской империи к многофункциональной деятельности прокуратуры в Российской Федерации // Закон и право. 2011. № 10. С. 43—44; *Он же.* Должность прокурора в России (1825—1917) (историко-правовое исследование). Часть II. Действенность права: Монография. М.: Изд-во СГУ, 2011.

УДК 340.13  
ББК 67.0

Irina Ivanovna LIZIKOVA,  
professor of the theory of state and law Department,  
Moscow University of the Ministry of Interior  
of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of law  
E-mail: Lizikova\_i@mail.ru

## THE PERSONALITY OF LAW ENFORCEMENT OFFICERS

**Annotation.** In the article the author considers the personality as a mandatory prerequisite to legal status for law enforcement officers. It is noted that the content of the legal personality of law enforcement officers is the set of social-psychological qualities and abilities of the individual, legally established as a mandatory prerequisite for certain positions in law enforcement and providing relevant legal status.

**Keywords:** legal personality, legal status, law-enforcement bodies, bodies of internal affairs.

Ирина Ивановна ЛИЗИКОВА, профессор  
кафедры теории государства и права Московского  
университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: Lizikova\_i@mail.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

## ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

**Аннотация.** В статье автор рассматривает правосубъектность как обязательную предпосылку правового статуса сотрудников правоохранительных органов. При этом отмечается, что содержание правосубъектности сотрудников правоохранительных органов составляет совокупность социально-психических свойств и способностей личности, законодательно установленных в качестве обязательных и необходимых условий для занятия определенной должности в правоохранительных органах и наделения соответствующим правовым статусом.

**Ключевые слова:** правосубъектность, правовой статус, правоохранительные органы, органы внутренних дел.

**П**равосубъектность представляет собой обязательную предпосылку правового статуса субъекта — как общего, так и специального. Ее содержание состоит в обусловленной правовым статусом юридической характеристике субъекта, в частности, тех его свойств и качеств, которые определены законом в качестве обязательных требований для наделения определенным комплектом юридических прав и обязанностей, т.е. соответствующим правовым статусом. За

признанием тезиса о том, что правосубъектность выступает юридической предпосылкой правового статуса<sup>1</sup>, вовсе не следует вывод о том, что она предшествует правовому статусу во времени. Участники правоотношений одновременно наделяются государством и соответствующей правосубъектностью и определенным правовым статусом.

Наличие общих юридических свойств субъекта обычно признается законом недостаточным для обладания специальным статусом.



Так, несмотря на мнение, что «правосубъектность сотрудника ОВД Российской Федерации, выступающего как человек, гражданин государства в административных правоотношениях наравне с другими физическими лицами, проявляется в том, что его основные права и свободы неотчуждаемы и принадлежат ему от рождения, а в полном объеме он может их осуществлять, достигая совершеннолетия»<sup>2</sup>, носителями специального статуса могут быть лишь субъекты общественных отношений, обладающие, кроме общих, специфическими свойствами и способностями. К ним могут быть отнесены возраст, образование, состояние здоровья, стаж работы и т.п. Это позволяет вести речь о существовании специальной правосубъектности, которая обусловлена социальной или социально-профессиональной ролью субъектов общественных отношений. При этом есть ряд ограничений гражданской правосубъектности сотрудников правоохранительных органов, касающихся вопросов противодействия коррупции, они также имеют целью обеспечение надлежащего служебного поведения со стороны указанных сотрудников<sup>3</sup>.

Фундаментом правосубъектности сотрудников правоохранительных органов являются, во-первых, общая правосубъектность личности, основанная на гражданстве РФ, и, во-вторых, правосубъектность должностного лица, обусловленная в свою очередь признанием данной категории служащих субъектами государственной деятельности. Правосубъектность сотрудников правоохранительных органов представляет собой подвид правосубъектности государственных служащих.

Необходимо отметить и то обстоятельство, что правовой статус должности<sup>4</sup> сам по себе не зависит от личности человека, который ее занимает в данный период времени. Однако при этом личностные качества и способности конкретного субъекта в значительной мере оказывают влияние на процесс осуществления должностных полномочий, эффективность профессиональной деятельности должностного лица. Кроме того, уже само нахождение на государственной должности, осуществление государственно-властных полномочий по этой должности придает определенный авторитет лицу, ее занимающему. По этой причине и необходимо предварительное

решение вопроса о возможности занятия должности тем или иным человеком и наделение его соответствующим правовым статусом.

Сотрудники правоохранительных органов призваны выполнять государственные функции по охране общественного порядка и безопасности, предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений и иных правонарушений на профессиональной основе<sup>5</sup>. Процесс реализации этих функций связан с осуществлением ими государственно-властных полномочий. За негативные результаты данной деятельности предусмотрена повышенная юридическая ответственность. Этими обстоятельствами обусловлен и характер специальных требований к качествам и способностям кандидатов на службу в правоохранительных органах.

Естественно, что для эффективного осуществления правоохранительной деятельности будет недостаточным наличия только определенного возраста и бездефектной психики сотрудника. Особенности прохождения службы настоятельно требуют при этом еще и обладания дополнительными способностями и свойствами, которые имеют специфический характер, что находит выражение в повышенных требованиях, предъявляемых к интеллектуальному, нравственному и культурному уровню работников.

Более высокие требования устанавливаются и к профессиональным деловым и личным качествам, состоянию здоровья, образу жизни, социальным связям. Предусмотренные в данном случае требования находят свое выражение и закрепление в законодательстве. Однако придание указанным требованиям юридического значения, их правовое закрепление возможны не только посредством признания в законах и соответствующих нормативных актах, но и путем теоретического определения содержания категории правосубъектности и правосубъектности сотрудников правоохранительных органов в частности.

Таким образом, если понятие общей правосубъектности включает весь объем социально-психических качеств и свойств индивида, признаваемых законом в качестве обязательных для обладания последним общим правовым статусом, то под правосубъектностью сотрудников правоохранительных органов

надо понимать совокупность социально-психических свойств и способностей личности, признаваемых государством путем законодательного закрепления в качестве обязательных и необходимых условий для занятия определенной должности в правоохранительных органах и наделения соответствующим правовым статусом.

Зачисление на службу в правоохранительные органы является зачислением на государственную службу.

Например, согласно ст. 15 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» «Служба в Следственном комитете является федеральной государственной службой», а «сотрудники Следственного комитета являются федеральными государственными служащими, исполняющими обязанности по замещаемой должности федеральной государственной службы с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»<sup>6</sup>.

Аналогично обстоит дело и в отношении сотрудников органов внутренних дел: «служба в органах внутренних дел — федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации» (ст. 1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>7</sup>).

Согласно ст. 25 Федерального закона «О полиции» «Сотрудником полиции является гражданин Российской Федерации, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которому в установленном порядке присвоено специальное звание»<sup>8</sup>.

Таким образом, «служба в органах внутренних дел — это профессиональная, служебная деятельность только граждан России, которая соответствует определенным требованиям и критериям, определенным Законом»<sup>9</sup>.

Поскольку сотрудники правоохранительных органов являются государственными

служащими, то естественно они должны удовлетворять и общим для всех служащих государства требованиям, получившим свое законодательное закрепление<sup>10</sup>. При этом следует отметить особое правовое положение данной категории служащих в числе всех прочих государственных служащих. И, как уже было сказано, в законах и других нормативных актах содержатся и дополнительные требования, которым должны соответствовать указанные лица.

В законодательстве, регулирующем деятельность правоохранительных органов, сформулированы основные критерии специальной правосубъектности, соответствие которым позволяет человеку претендовать на занятие должности в структуре указанных органов и стать обладателем специального правового статуса<sup>11</sup>. Это, прежде всего, жесткий возрастной ценз. Например, на должность прокурора города, района или приравненного к нему прокурора назначается гражданин Российской Федерации не моложе 27 лет; на службу в органы внутренних дел вправе поступать граждане не моложе 18 лет; на должности руководителей следственных отделов и следственных отделений Следственного комитета по районам, городам и приравненных к ним, в том числе специализированных, следственных отделов Следственного комитета назначаются граждане не моложе 25 лет.

Вторым необходимым условием поступления на службу является наличие определенного уровня образования с учетом специализации и ранга должности. Так, прокурорами и сотрудниками Следственного комитета могут быть соответственно граждане РФ, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе.

В соответствии с квалификационными требованиями к должностям в органах внутренних дел на должности рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел принимаются граждане, имеющие образование не ниже среднего; на должности среднего начальствующего состава — имеющие, соответственно, не ниже среднего профессионального, соответствующего направлению деятельности. Для занятия должности старшего и высшего начальствующего состава необходимо наличие высшего об-

разования, соответствующего направлению деятельности.

Кроме перечисленных качеств, в содержание правосубъектности работников правоохранительных органов включаются состояние здоровья, обладание необходимыми профессионально-деловыми, личными и нравственными качествами. Признаются не имеющими в данном случае юридического значения такие качества и свойства личности, как национальность (здесь, как уже было отмечено выше, определяющую роль играет состояние гражданства), пол, социальное происхождение, имущественное и должностное положение, отношение к религии, убеждения.

Однако государство однозначно признает некоторые обстоятельства, характеризующие личность, несовместимыми с занятием должности в правоохранительных органах.

Так, перечень ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел, установлен в ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>12</sup>.

Кроме того, на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции»<sup>13</sup> и Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>14</sup>, за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-розыскной деятельности.

Следует отметить, что этот перечень не является исчерпывающим. Отказ в приеме на службу в правоохранительные органы может быть мотивирован также по следующим основаниям: не соответствие возрастным требованиям; отсутствие соответствующего образования; наличие в прошлом или настоящем судимости; не соответствие нормативам психодиагностического обследования, требованиям, характеризующим личные, деловые и нравственные качества кандидата; в случаях невыполнения кандидатом нормативов по физической подготовке или отрицательной характеристике, полученной в ходе про-

верки; при обнаружении в ходе испытательного срока несоответствия стажера предъявляемым требованиям.

Единообразная классификация требований, предъявляемых к рассматриваемой категории субъектов правоохранительной деятельности государства, отсутствует.

На наш взгляд, в рамках специальной правосубъектности возможно сгруппировать предъявляемые требования следующим образом:

- 1) достижение определенного минимального и максимального возраста;
- 2) соответствующий интеллектуальный и образовательный уровни;
- 3) моральные, нравственные и физические качества;
- 4) профессионально-деловые качества.

Для различных категорий сотрудников (имеется в виду различие в ранге должности и специфика осуществления профессиональной деятельности) требования могут несколько видоизменяться, вводиться новые условия, но в самом общем виде они составляют основное содержание правосубъектности работников правоохранительных органов.

Таким образом, правосубъектность является важным фактором, оказывающим влияние на правовой статус. Правосубъектность имеет свое собственное содержание, которое выражается в юридически признанной государством социально-психической способности лица обладать соответствующим правовым статусом. Государство посредством правовых норм с точки зрения признания или лишения юридической способности субъекта регламентирует обладание им соответствующим правовым статусом.

<sup>1</sup> Мамонтов А.Г. Понятие, структура и принципы основ правового статуса личности. М., 2001.

<sup>2</sup> Нуралиев С.Ш. Основы общего административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации и Республики Таджикистан // Административное право и процесс. 2015. № 12. С. 68–71.

<sup>3</sup> Митрохин В.В. Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего и проблемы его реализации // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 594–602.

<sup>4</sup> *Лизикова И.И.* К вопросу об основных понятиях и категориях института государственной службы применительно к исследованию правового статуса работников правоохранительных органов // Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. Сер.: Право. 2001. № 1. С. 130—137.

<sup>5</sup> См.: *Правкин И.В.* Правоохранительная система в комплексе факторов, определяющих формирование правового государства в России // Векторы развития общеправовой теории как векторы правопонимания. М., 2013. С. 230—243; *Мамонтов А.Г.* Административно-политический фактор в системе правосудия // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 12. С. 120—126.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»

<sup>7</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016г.) // СПС «Консультант Плюс»

<sup>8</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г., с изм. от 14.12.2015 г.) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015 г.) // СПС «Консультант Плюс»

<sup>9</sup> *Митрохин В.В.* Указ. соч.

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) «О системе государственной службы Российской Федерации»; Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 15.02.2016 г.) «О противодействии коррупции» // СПС «Консультант Плюс»

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 28.11.2015 г.) «О прокуратуре Российской Федерации»; Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации»...; Федеральный закон «О полиции»... и др. // СПС «Консультант Плюс»

<sup>12</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ...

<sup>13</sup> Федеральный закон «О противодействии коррупции»...

<sup>14</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс»

## Библиографический список

1. *Лизикова И.И.* К вопросу об основных понятиях и категориях института государственной службы применительно к исследованию правового статуса работников правоохранительных органов // Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. Сер.: Право. 2001. № 1.

2. *Мамонтов А.Г.* Административно-политический фактор в системе правосудия // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 12. С. 120—126.

3. *Мамонтов А.Г.* Понятие, структура и принципы основ правового статуса личности. М., 2001.

4. *Митрохин В.В.* Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего и проблемы его реализации // Административное и муниципальное право. 2015. № 6.

5. *Нуралиев С.Ш.* Основы общего административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации и Республики Таджикистан // Административное право и процесс. 2015. № 12.

6. *Правкин И.В.* Правоохранительная система в комплексе факторов, определяющих формирование правового государства в России // Векторы развития общеправовой теории как векторы правопонимания. М., 2013.

УДК 340.1  
ББК 67.0

Tatiana Olegovna TKHARKHARDINA, associate chair  
of theory of state and law Moscow University  
of the Ministry of Interior name V.Ya. Kikotya  
E-mail: kharkhardina.t@yandex.ru

## LEGAL ANALYSIS OF EMPLOYEES OF THE INTERIOR. ANTHROPOLOGICAL SOCIOLOGICAL APPROACH

**Annotation.** The article considers the legal awareness of law enforcement officers within anthropo-sociological concept. Explores the role of justice in the legal regulation of social relations. Presents the factors influencing the formation of legal awareness of law enforcement officers. Represented role of legal systems in the process of deployment of staff in recognition of lawful and unlawful behavior. It is showed that the sense of justice of law enforcement officers is not limited to the professional component, which is formed in the course of his professional activities.

**Keywords:** anthropo-sociological concept of law, anthropological approach, sense of justice, a member of the internal affairs bodies, social relations, social ambitions, the legal rules, ideological orientation, personal legal claims.

Татьяна Олеговна ХАРХАРДИНА,  
адъюнкт кафедры теории государства и права  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя  
E-mail: kharkhardina.t@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

Научный руководитель — А.И. Клименко, профессор кафедры теории государства и права  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат  
юридических наук, доцент

Рецензент — А.А. Мелькин, заместитель директора по учебной научной работе  
Филиала НОУ ВПО «Московский институт государственного управле-  
ния и права» в Смоленской области, кандидат юридических наук

## АНАЛИЗ ПРАВОСОЗНАНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ. АНТРОПОСОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

**Аннотация.** Статья посвящена вопросу правосознания сотрудников органов внутренних дел в рамках антропосоциологической концепции. Раскрывается роль правосознания в правовом урегулировании социальных отношений. Приводятся факторы, которые оказывают влияние на формирование правосознания сотрудников органов внутренних дел. Обозначается роль правовых установок в процессе формирования направленности сотрудника в осознании правомерного и неправомерного поведения. Аргументируется, что правосознание сотрудников органов внутренних дел не ограничивается только профессиональной составляющей, которая формируется в процессе осуществления его профессиональной деятельности.

**Ключевые слова:** антропосоциологическая концепция права, антропологический подход, правосознание, сотрудник органов внутренних дел, социальные отношения, социальные амбиции, правовые установки, идеологическая направленность, правовые притязания личности.

**В** самом начале следует обозначить суть применяемого антропосоциологического подхода. Антропосоциологический подход, применяемый для анализа правосознания сотрудников МВД России, характерен для антропосоциологической концепции права и сформировался вместе с ней. Данная концепция берет свое начало в социологической, антропологической и психологической теориях права. Именно они закладывают методологический аппарат и создают предпосылки для формирования и развития категориального аппарата антропосоциологической концепции права.

Основным средством познания в антропосоциологической концепции является особый антропосоциологический подход, применяемый в рамках изучения права, предполагающий восприятие человека с его психологическими и духовными характеристиками, а также социум с его сложной многоуровневой структурой, взаимообусловленными источниками (в широком смысле слова) права.

Антропосоциологическая концепция права отличается тем, что объектом ее изучения становится не только право как социальный порядок, но и право как выражение человеческого суждения и поступка. Поступок рассматривается не как любое действие, а как акция, имеющая в своей основе суждение человека, и в этом плане поступок — проекция человека в действии.

Антропосоциологическая концепция права рассматривает как проблематику социальной среды, процессов «правовой социализации», так и проблемы индивидуальных правовых переживаний самого человека, его идейно-ценностной правовой ориентированности (психологическое и духовное измерение).

Зарождение антропосоциологического подхода<sup>1</sup> обусловлено не только закономерным развитием теорий права, указанных выше, и их взаимосвязью, но и влиянием социальной среды на правовую действительность, таким, как стремление людей к достижению социального порядка и всеобщей справедливости, с отражением в социально ориентированной деятельности их представления о праве, его месте и регулирующей роли; эволюцией знаний о праве, особыми

потребностями общества учитывать антропологические и социологические факторы.

Таким образом, сегодня антропосоциологический подход к исследованию права представляет собой не просто совмещение инструментария других подходов (социологического, антропологического, психологического), но и является целостным, качественно новым, т.е. обладающим уникальными характеристиками.

Исследование права на основе антропосоциологического подхода дает возможность сформировать цельный взгляд на право не как на систему формально-определенных нормативных установлений, идеалы разума или «дух народа», а как на социально-духовный, с которым люди сталкиваются каждый день. Такой подход к праву способен сформировать его понимание как сложного социального явления. Он принципиально не согласуется с естественно-правовым подходом, с исторической школой права и с позитивистским правопониманием. Однако его можно считать действительно научным, так как он исходит не из идеологизированных предпосылок, а из учета явлений человеческой психики, прав человека, имеющих правовое значение характеристик его личности, с одной стороны, и объективных социальных правовых явлений и закономерностей — с другой. Антропосоциологический подход к пониманию права является важной теоретической предпосылкой к исследованию этого непростого явления в социологическом, антропологическом, философско-правовом и психологическом аспектах.

Антропосоциологический подход несет в себе такие перспективы, как более полное и разностороннее рассмотрение прав и правовой жизни общества с учетом антропологического фактора (индивидуальных правовых характеристик личности), выделение проблематики в области «человек — право». Благодаря данному подходу, мы можем в дальнейшем судить о развитии права под влиянием конкретных переживаний человека без отрыва от социальной среды и без «перекосов» как социального детерминизма, так и индивидуального индетерминизма.

Переходя к заявленной в названии проблематике, мы должны начать с того, что правосознание сотрудника формируется еще

до поступления на службу в органы внутренних дел, но на его профессиональное правосознание оказывает влияние в силу того, что сотрудник органов внутренних дел наделен особыми полномочиями, которые обуславливают его правовой статус.

В юридической науке раньше начали изучать причинную связь между поступками и их последствиями, при этом отводя второстепенную роль изучению самих причин совершения данных действий. Антропосоциологическая концепция права своей направленностью указывает на значимую роль личности в выборе поведения, а не только на социальные факторы и социально значимые последствия.

Роль правосознания в правовом регулировании социальных отношений очень велика. Любые идеи, мысли, эмоции, а также отражение правовой действительности сначала анализируются самим человеком и только после этого воспроизводятся в его действиях.

Право, так или иначе, находит свое отражение в общественном и индивидуальном правосознании. При этом правосознание обладает и творческой функцией. Оно формирует и стимулирует изменение законодательства<sup>2</sup>.

В рамках антропосоциологической концепции важно рассмотреть психологические факторы, влияющие на формирование правосознания сотрудников органов внутренних дел.

Определенным положительным моментом, выделяющимся в антропосоциологической концепции, является и то, что мы можем наряду с влиянием социальных факторов рассмотреть влияние правовых чувств, переживаний, внутренних установок человека. Психологический компонент профессионального сознания сотрудника органов внутренних дел необходимо рассматривать наравне с правовой идеологией.

Мы можем говорить в рамках антропосоциологической концепции о правосознании как определенном виде общественного сознания, поскольку правосознание отражает преобладающие в данном социуме представления о законности, справедливости и показывает, насколько эффективно действуют правовые нормы. В данном контексте правосознание можно рассматривать как один из по-

казателей характера и содержания преобладающих норм права.

Среди психологических факторов, влияющих на правосознание, необходимо учитывать чувства, эмоции и волевые характеристики. Имеют влияние и моральные категории, которые определяют спектр правовых притязаний и в какой-то мере могут компенсировать недостатки правосознания.

Говоря о психологических факторах<sup>3</sup>, мы также выделяем такие психологические факторы, как: осознание сотрудником наличия повода и основания для возбуждения процесса правоприменения; осознание сотрудником наличия либо отсутствия оснований, которые исключают процесс правоприменения; осознание сотрудником наличия тех или иных обстоятельств, имеющих значение в процессе работы по делу; осознание сотрудником важности соблюдения законности в процессе работы с доказательствами по делу; осознание сотрудником в процессе применения правовой нормы, ее смысла и содержания; осознание сотрудником того, что решение, вынесенное по делу, является незаконным и необоснованным.

В правосознании под воздействием правовой идеологии формируются представления о правовой действительности.

Правосознание сотрудника актуализируется в тех ситуациях, когда возникает опасность нарушения права. В такой ситуации правовая идеология помогает уменьшить угрозу состоянию безопасности.

Особенности профессионального правосознания сотрудника органов внутренних дел можно наблюдать как на уровне правовой идеологии, так и на уровне правовой психологии. Специфика профессионального правосознания проявляется в свойственных данной социальной группе (сотрудники ОВД) представлениях, правовых установках и ценностных ориентациях.

При помощи правовых установок можно формировать правомерное и неправомерное поведение. Для профессиональной деятельности сотрудника органов внутренних дел характерно то, что он должен обладать четко сформированными и устойчивыми правовыми установками.

В структуру правосознания сотрудника можно включить и такие элементы, как: от-

ношение к законодательству, нормам, принципам, институтам права; отношение к нарушению правовых запретов; отношение к компетентным органам (иным правоохранительным органам), осуществляющим тот или иной вид юридической деятельности; отношение к собственной профессиональной деятельности и др.<sup>4</sup>.

Правосознание сотрудника органов внутренних дел должно не только рассматриваться в связи с правовой, социальной, политической, психологической реальностью и свойствами конкретной личности сотрудника, но и обладать определенными особенностями, которые включают глубокие познания в области права, восприятие правовой реальности.

Следует учитывать, что сотрудник органов внутренних дел в процессе своей профессиональной деятельности вступает в правоотношения, возникающие по поводу использования прав и соблюдения обязанностей. Такие отношения возникают тогда, когда сотрудник органов внутренних дел проводит допрос, пресекает правонарушение, охраняет общественный порядок, расследует уголовные дела и т.п.

Проанализировав профессиональное правосознание сотрудника органов внутренних дел в рамках антропосоциологической концепции, мы можем говорить о том, что оно не ограничивается только профессиональной составляющей, которая формируется в процессе осуществления его профессиональной деятельности. На него, так же, как и на общественное сознание, оказывают влияние политические, социальные, культурные, экономические факторы.

<sup>1</sup> Данный подход можно встретить в работах следующих авторов: *Гарашко А.Ю.* Проблема формирования и функционирования суда присяжных в России // Администратор суда. 2009. № 4. С. 16—18; *Клименко А.И.* Идея права человека в контексте международной правовой идеологии // Закон и право. 2008. № 3. С. 26—27; *Зыкова С.В., Кулакова Ю.Ю., Лановая Г.М.* Юридическая техника. М.: Моск. ун-т МВД России, 2008; *Лановая Г.М.* Базовые ценности современного права // История гос-ва и права. 2014. № 20. С. 23—27; *Малахов В.П.* Право в контексте форм общественного сознания // Принцип правопонимания. М., 2015; *Мамонтов А.Г.* Административно-политический фактор в российском судопроизводстве // Исторические основания правовой науки.

М., 2012. С. 184—197; *Недобежкин С.В.* Мифологизация вопроса о происхождении права в теоретико-правовой науке // История государства и права. 2012. № 11. С. 7—10; *Рыжов А.А.* Политический фактор в российской правовой действительности // Право и образование. 2011. № 9. С. 98—104; *Солуков А.А.* Многообразие подходов к пониманию законности // Право и образование. 2011. № 2. С. 89—94; *Солуков А.А.* Законность в советский и постсоветский периоды: сравнительное исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

<sup>2</sup> См., напр.: *Явич Л.С.* Сущность права / Социально-философское понимание генезиса, развитие и функционирование юридической формы общественных отношений. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1985.

<sup>3</sup> Например, М.Ю. Осипов в своих работах выделяет психологические факторы, влияющие на субъектов правосознания и правоприменения. (См., напр.: *Осипов М.Ю.* Основные факторы, влияющие на правосознание и правомерное поведение // Юрид. записки. 2013. № 1)

<sup>4</sup> *Рапинов А.Р.* Правосознание как источник правовой активности и регулятор правового поведения // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1970.

#### Библиографический список

1. *Варданянц Г.К.* Социологическая теория права: Монография. М.: Академический Проект, 2007. С. 268.
2. *Гарашко А.Ю.* Проблема формирования и функционирования суда присяжных в России // Администратор суда. 2009. № 4. С. 16—18.
3. *Долгова А.И.* Правовое воспитание молодежи как средство борьбы с преступностью // Правосознание и правовое воспитание молодежи: Сб. науч. тр. М., 1977. С. 31—36.
4. *Зорькин В.Д.* Современный мир, право и Конституция. М., Норма, 2010.
5. *Зыкова С.В., Кулакова Ю.Ю., Лановая Г.М.* Юридическая техника. М.: Моск. ун-т МВД России, 2008.
6. *Клименко А.И.* Идеологическая функция государства. Исторические и культурные особенности ее осуществления // Закон и право. 2004. № 5. С. 11—13.
7. *Клименко А.И.* Идея права человека в контексте международной правовой идеологии // Закон и право. 2008. № 3. С. 26—27.
8. *Клименко А.И.* Правовая идеология как особая форма идеологии современного политически организованного общества: сущность и функциональные характеристики // Вест-



ник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 10. С. 14—23.

9. *Клименко А.И.* Правовое и политическое сознание. Различия и взаимосвязь // Закон и право. 2004. № 8. С. 55—59.

10. *Лановая Г.М.* Базовые ценности современного права // История гос-ва и права. 2014. № 20. С. 23—27.

11. *Малахов В.П.* Мифы современной общеправовой теории: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 145.

12. *Малахов В.П.* Право в контексте форм общественного сознания // Принцип правового понимания. М., 2015.

13. *Мамонтов А.Г.* Административно-политический фактор в российском судопроизводстве // Исторические основания правовой науки. М., 2012. С. 184—197.

14. *Недобежкин С.В.* Мифологизация вопроса о происхождении права в теоретико-правовой науке // История гос-ва и права. 2012. № 11. С. 7—10.

15. *Осинов М.Ю.* Основные факторы, влияющие на правосознание и правомерное поведение // Юрид. записки . 2013. № 1.

16. *Рашинов А.Р.* Правосознание как источник правовой активности и регулятор правового поведения // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. М., 1970.

17. *Рыжов А.А.* Политический фактор в российской правовой действительности // Право и образование. 2011. № 9. С. 98—104.

18. *Солуков А.А.* Законность в советский и постсоветский периоды: сравнительное исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

19. *Солуков А.А.* Многообразие подходов к пониманию законности // Право и образование. 2011. № 2. С. 89—94.

20. *Титаренко Т.А.* Значение правосознания в деятельности органов внутренних дел / Психопедагогика в правоохранительных органах. 2011. № 1 (44).

21. *Явич Л.С.* Сущность права / Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирование юридической формы общественных отношений. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1985.

### ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА»

предлагает комплекс услуг по изданию учебников, учебных пособий, авторских монографий  
Тематика:

естественные науки, гуманитарные науки, общественные науки,  
широкая тематика, искусствоведение, история, политология, юриспруденция

Труды, вышедшие в свет в нашем издательстве, получают импакт-фактор РИНЦ.

#### В стоимость издания входят:

- редакционно-издательские услуги; ▪ печать тиража;
- передача 16 экземпляров в Книжную палату (ИТАР ТАСС).

#### Рукопись измеряется из расчета:

**TNR 14 шрифт, 1,5 интервал, направляется в файле WORD.**

Весь комплекс услуг занимает от двух до трех недель.

**Издательство оказывает эффективное содействие в продвижении издания  
на книжные рынки России и других стран.**

Адрес издательства: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1.

Тел.: 8-499-740-60-15. Тел./факс: 8-499-740-60-14; [unity@unity-dana.ru](mailto:unity@unity-dana.ru); [www.unity-dana.ru](http://www.unity-dana.ru)

*Теория и история права  
и государства*

УДК 34  
ББК 67.01

Viktor Osipovich LUCHIN,  
doctor of law, professor, Honoured worker of science  
of the Russian Federation, Honoured lawyer of the Russian Federation

Artur Levonovich MIRONOV,  
candidate of law

**GOVERNMENTAL AUTHORITIES IN THE RUSSIAN  
STATE CONTROL SYSTEM**

**Annotation.** In the article the authors consider essential features of social power, conclude that social power is nothing more than a right to control certain human community, actions, actions of people, certain social processes. While the authors come from the postulate that any civilized society objectively requires management, system management institutions.

**Keywords:** social power, the power of the state, governance, public administration system in Russia.

Виктор Осипович ЛУЧИН,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
Заслуженный юрист Российской Федерации

Артур Левонович МИРОНОВ,  
кандидат юридических наук

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ**

**Аннотация.** В статье авторы рассматривают сущностные черты социальной власти, делают вывод, что социальная власть есть не что иное, как право управления определенным человеческим сообществом, действиями, поступками людей, теми или иными социальными процессами. При этом авторы исходят из постулата о том, что всякое цивилизованное общество объективно нуждается в управлении, в определенной системе управленческих институтов.

**Ключевые слова:** социальная власть, государственная власть, управление, система государственного управления России.

Государственная власть персонифицируется в институциональной системе — совокупности институтов власти, публичном (государственном) аппарате. Она включает государственных служащих, чиновников, которые на материально-финан-

совой основе профессионально осуществляют управленческую деятельность<sup>1</sup>.

Социальное управление в государстве направлено на упорядочение общественных отношений, регулирование организации и функционирования социального порядка, обеспе-

чение условий для гармоничного развития личности, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. В рамках этого управления обычно выделяют три этапа:

- предварительное управление, которое заключается в выработке цели управления, прогнозировании, т.е. предвидении результатов развития, планирования; это система мер, необходимых для преодоления отклонения прогнозируемых итогов от намеченной цели; на этапе предварительного управления уже присутствуют элементы публичного (государственного) контроля, заключающиеся в обеспечении соответствия планов целям, оценке реальности и динамичности планов;
- оперативное управление, предусматривающее реализацию функций организации и мотивации (иногда говорят о распорядительстве или руководстве этого этапа процесса управления); содержание данного этапа предполагает формирование организационной структуры управления, специализацию различных структурных частей, делегирование полномочий на разные уровни управленческой вертикали и выбор соответствующих стимулов для исполнителей; контроль здесь также необходим для обеспечения перехода от одного управленческого действия к следующему и замыкания всех действий на выработанный план и сформулированные цели<sup>2</sup>;
- управление на заключительном этапе тесно взаимодействует с учетом и анализом, которые предоставляют информационные сведения, соотносимые с целями управления. Данную задачу решает контроль на заключительном этапе.

Одним из видов социального управления является государственное управление<sup>3</sup>, которое представляет собой деятельность государства в целом (деятельность представительных, исполнительных органов власти, судов и др.). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения<sup>4</sup>.

Государственная власть осуществляется посредством государственного управления, одной из основных функций которого является контроль. Государственная власть в целях повышения эффективности своей деятельности по реализации функций государства осуществляет контрольную деятельность (контрольную функцию), принуждение, другие механизмы регулирования. Контроль является обратной связью в системе управления, обеспечивая субъект управления информацией о состоянии объекта управления и способствуя выработке надлежащих управленческих решений<sup>5</sup>.

На сегодняшний день существуют различные классификации функций государственного управления<sup>6</sup>. Как правило, выделяют внешние и внутренние функции. В рамках настоящего исследования достаточно рассмотреть основные внутренние функции, где реализация публичного (государственного) контроля и надзора проявляется наиболее отчетливо. Обычно выделяют шесть внутренних функций современного государства: экономическую, социальную, политическую, идеологическую, экологическую, правоохранительную.

Реализация указанных функций государственного управления осуществляется посредством государственного аппарата, т.е. системы публичных (государственных) органов, с помощью которых достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи. Однако *функции государственного управления не тождественны функциям государственного аппарата (государственной власти, государственных органов)* (выд. нами. — В.Л., А.М.). Функции государственных органов имеют конкретный характер, эти органы решают задачи в рамках основных задач государства.

Являясь одной из исторически устойчивых форм организации политической власти в обществе, демократия характеризуется более или менее полным наличием институтов непосредственного народовластия. Она начинается там, где создана и функционирует система политико-правовых институтов, норм и структур, которые обеспечивают гражда-

нам организованное участие во власти и контроль над нею<sup>7</sup>.

Принцип осуществления власти в интересах народа через избираемых им же депутатов призваны реализовывать представительные органы власти (институты представительной демократии). В любом типе демократического правления должна присутствовать система, органично включающая разнообразные формы непосредственной и представительной демократии. В свою очередь система представительных учреждений государственной власти должна иметь прочную самоуправленческую основу, а прямая демократия предшествовать представительной, придавая последней силу и авторитет<sup>8</sup>.

Наглядным примером и одним из основных способов сочетания прямой демократии и представительных органов является осуществление народом контроля за деятельностью парламента, законодательных органов субъектов Российской Федерации, их депутатов. Этот контроль может осуществляться как всеми гражданами непосредственно, так и через массовые общественные объединения, органы территориального общественного самоуправления, самодеятельные организации населения и т.п.<sup>9</sup>.

Как отметила Е.В. Шорина, «независимо от формы суть народного контроля едина: она состоит в том, что... право контроля за основными сторонами государственной и общественной деятельности принадлежит народу, что это право осуществляется гражданами как через представительные органы власти, общественные организации, так и непосредственно»<sup>10</sup>. Принцип подконтрольности представительных органов государственной власти непосредственно народу и их ответственности перед ним должен получить более четкое закрепление в нашем конституционном законодательстве<sup>11</sup>.

В государственно-правовом значении контроль рассматривается авторами, с одной стороны, как специфическая публично-правовая форма деятельности государственных органов, а с другой — как организационно-правовой способ обеспечения законности в сфере деятельности исполнительной власти (государственном управлении)<sup>12</sup>.

Как отмечали еще дореволюционные государственоведы, сущность контроля в качестве государственной деятельности состоит в проверке соблюдения законов; что контрольной деятельности присуща проверка, в ходе которой что-либо обследуется и выясняется; что контроль есть способ, средство, метод обеспечения законности и дисциплины в управлении.

И поскольку законность — это важнейший принцип государственной и общественной жизни, закрепленный в ст. 15 Конституции Российской Федерации и заключающийся в точном, неуклонном и единообразном исполнении законов и других нормативно-правовых актов всеми государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, становится понятной важность и необходимость существования правового публичного (государственного) контроля.

Отмечая правовой характер государственного контроля, Ю.А. Тихомиров пишет, что он призван обеспечивать нормативно урегулированную деятельность путем анализа и проверки реализации законов и иных правовых актов и обоснованности совершаемых действий. К объектам контроля он относит анализ соблюдения законов, выполнения указов и иных нормативных актов, соблюдение стандартов и других нормативно-технических правил, нормоконтроль, т.е. рассмотрение правомерности принятия правовых актов, изучение фактической ситуации и оценку совершенных действий<sup>13</sup>.

По мнению В. Воронова, государственный контроль — это публично-правовая деятельность государства в лице уполномоченных им органов по проверке соблюдения нормативных правовых актов, норм, стандартов и правил использования государственной собственности, а также по устранению и предупреждению различных нарушений. К основным задачам государственного контроля он относит оценку законности и эффективности расходования государственных средств и использования государственной собственности на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в отдельных случаях — привлечь

виновных к ответственности; анализ состояния дел в подконтрольной сфере, информирование высших органов государственной власти о результатах проверок и мерах по результатам этих проверок; профилактику различных видов нарушений исполнительской дисциплины<sup>14</sup>.

Мы согласны также с мнением А.В. Ерицына, который определяет контроль как правовую процедуру, направленную на выявление возможных составов правонарушений, состоящую из стадии получения контролирующим субъектом необходимой информации, стадии правовой квалификации и стадии принятия решения о применении принудительных мер к подконтрольному объекту<sup>15</sup>.

Е.Ю. Грачева в работе «Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля» отмечает, что сущность контроля состоит в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его предписания. Основной целью данной функции является блокирование отклонений деятельности субъекта управления от заданной управленческой программы, а при обнаружении таких отклонений — приведение управляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов<sup>16</sup>.

Оценивая эти взгляды ученых на сущность контроля как вида социального управления и опираясь на анализ практики работы в сфере государственного и ведомственного контроля, мы полагаем возможным сделать вывод, что контроль по своей природе имеет публично-правовой характер и предполагает осуществление квалифицированной, профессиональной проверки (наблюдения) со стороны уполномоченных публичных (государственных) органов контроля за тем, чтобы фактическая деятельность подконтрольных органов и должностных лиц строго соответствовала предписаниям, содержащимся в законе и в максимальной степени обеспечивала бы выполнение ими своих функций, охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан.

Публичность государственного контроля неразрывно связана с одним из основных принципов контрольной деятельности — глас-

ностью, т.е. доступностью этого процесса для общественного ознакомления и обсуждения. Этот принцип в организации контроля предполагает: информирование при необходимости общественности по общим вопросам деятельности, процедурам, итогам государственного контроля, о действительном положении дел; выявление, изучение и учет общественного мнения. Гласность в государственном контроле является важным средством развития демократизации управления, повышения эффективности функционирования каналов обратной связи. Но гласность не означает информационного произвола и должна использоваться с учетом требований конфиденциальности, обеспечения сохранности государственной тайны. Вместе с тем гласность в государственном контроле является необходимым условием обеспечения органов управления и контроля связью с общественностью.

Говоря о целесообразности или цели общественного процесса вообще, надо указать на то, что она может быть реализована лишь тогда, когда цели и интересы всех (большинства) членов общества согласуются между собой. «Поскольку, — как пишет М.С. Каган, — человек как духовное существо живет и действует в социальном пространстве, постольку ценностное сознание оказывается призванным определить, каким должно быть само общество — его государственный строй и юридические установления. Соответственно, вычленяются политическая и правовая плоскости ценностной ориентации»<sup>17</sup>.

Каким же образом в данном случае может быть осуществлено сравнение общественного идеала государственно-правовой системы с действительностью?

Средством (способом) такой сверки (сравнения) выступает подлинно демократический (народовластный) контроль<sup>18</sup>.

Здесь уместно привести емкое обобщение Г.В. Атаманчука, а именно: «Главное для субъекта государственного управления и его отдельных компонентов — найти в управляемых объектах управляющие и контрольные параметры, а также «критические» (болевые) точки, воздействуя на которые можно сохранять или преобразовывать их состояние»<sup>19</sup>.

Следует в основном согласиться и с той (возможно, чрезмерно жесткой) оценкой,

применимой и к потенциальным недостаткам новой схемы построения федеральной исполнительной власти, которая дана Г.В. Атаманчуком, а именно: «Ахиллесовой пятой нашего государственного управления независимо от его формационных особенностей фактически всегда было единообразие, централизм, унифицированность, безответственность первых лиц, которые не давали ему ни устойчивости, ни динамики. Неустойчивость происходила потому, что при унифицированности элементов государственные органы «схватывают» адекватно только отдельные стороны, моменты управляемой действительности, в то время как другие проявления просто втискиваются в искусственно созданные для них структуры, формы и методы. Естественно, что все искусственное (шаблонное) им мешает, они хотят из него вырваться. Управление становится как бы чуждым, враждебным управляемым объектам»<sup>20</sup>.

Мы вполне разделяем и предложение Г.В. Атаманчука о необходимости легитимировать «признание системы государственного управления в качестве органичной системы, составные части и элементы которой многообразны и способны к непрерывному саморазвитию»<sup>21</sup>. Данное требование должно быть в полной мере распространено и на систему контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти в сфере государственного управления. Учитывая то обстоятельство, что контрольные функции присущи всем федеральным органам исполнительной власти и регламентируются в соответствующих законах и положениях, вряд ли возможно достаточно быстро изъять у них эти функции, да и нецелесообразно это делать.

Проблема совершенствования контрольной деятельности федеральных органов исполнительной власти заключается в необходимости упорядочения системы контрольных полномочий (присущих указанной ветви власти), которые выступают в качестве внешней контрольно-надзорной государственной функции (властно-принудительной и направляющей силы) по отношению к гражданам (физическим лицам) и юридическим лицам.

Именно в этом контексте (подходе) может быть, как пишет Ю.А. Тихомиров, «оправ-

дано создание единой системы государственного контроля с сетью специализированных контрольных органов (инспекций), сохраняющих ведомственную подчиненность лишь в методическом отношении»<sup>22</sup>. Это можно сделать принятием федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации.

Среди прочих видов управления государственное управление занимает особое место в силу только ему присущих свойств:

- исключительность субъекта управления, которым является государство, его властная сила, которой не обладает никакой другой субъект управления;
- исключительный характер полномочий государства как субъекта управления — государственная власть;
- распространенность на все общество и даже влияние за его пределами в рамках проводимой государством международной политики;
- системный характер государственного управления, без которого его не будет.

Государственное управление (управление государственными делами) — целенаправленное организованное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для изменения их в соответствии с целями государственной политики.

Основными характерными признаками государственного управления являются:

- а) выполнение общезначимых организующих функций;
- б) исполнительно-распорядительный характер;
- в) подзаконность использования властных полномочий и деятельности уполномоченных субъектов;
- г) непрерывный характер воздействия;
- д) исключительный характер управляющего субъекта и др.

В связи с этим главными целями управления являются: упорядочение системы; сохранение структуры системы; обеспечение функционирования системы. Говоря о принципах государственного и муниципального управления, надо отметить, что разные правоведы называют различные принципы.

Например, французский правовед А. Файоль называет наибольшее их количество —

14. На сегодняшний день единого подхода в этом вопросе среди исследователей пока нет. Тем не менее можно назвать принципы, наиболее часто отмечаемые разными учеными.

Основополагающими началами, общими идеями, отражающими сущность управления (принципы), являются: общие принципы; организационные принципы: демократизм, объективность, научность, оперативность и непрерывность, гласность, эффективность, отраслевой принцип, линейный, территориальный, функциональный принципы, сочетание коллегиальности и единоначалия.

Применительно к государственному и муниципальному управлению можно отметить такие принципы:

1. Публичный характер властных полномочий управляющего субъекта по регулированию социальных отношений.

2. Централизация и иерархичность органов (субъектов) управления как предпосылка их стабильности и функционирования как единого целого.

3. Единство руководства и разделение управленческого труда. Определение общих целей управления находится у одного субъекта, который осуществляет единое руководство всей системой. Разделение управленческого труда, его специализация по определенной сфере регулирования обеспечивают качество и персональную ответственность.

4. Единство распорядительства и конкретность исполнителей. Конкретный субъект управления регулирует строго определенный круг объектов и определяет конкретного исполнителя, что способствует ответственности в вопросе достижения конечной цели управления.

5. Подчиненность деятельности государственной и муниципальной службы интересам государственного и муниципального управления.

6. Учет и анализ информации по обратной связи. Совершенствование и внимание к результатам принимаемых управляющим субъектом решений по регулированию, учет поведения объекта управления после воздействия на него позволяет оперативно влиять на процессы в обществе.

7. Стабильность управленческого аппарата. Чем больше управленческий опыт, тем

выше квалификация, общая культура, качество работы управленческого аппарата, обоснованность принимаемых решений и т.п.<sup>23</sup>.

Система управления — это элементы и связи, характеризующееся единством и дифференциацией: общих и частных задач, целей, принципов; органов и институтов управления; внутрисистемных и межсистемных связей; материальных и иных условий управления. Система управления — система субъектно-объектных зависимостей, охватывающих:

- организацию и функционирование субъекта управления — управляющую систему;
- структуру взаимосвязей управляющей системы с общественной системой — управляемыми объектами;
- компоненты общественной системы или их отдельные проявления, которые создают во взаимосвязи структуру управляемой системы и непосредственно воспринимают государственно-управляющее воздействие либо участвуют в их формировании<sup>24</sup>.

В отличие от других существующих форм управления государственное управление носит публичный характер, поскольку осуществляется на основе публичной государственной и муниципальной власти. Особенность публичной власти состоит в том, что она возникает не в любом коллективе людей, как-то семья, а в публичном коллективе, члены которого связаны общественными отношениями.

Публичная власть непосредственно связана с асимметрией общества и с общими интересами, на определенном этапе приобретающими общественный характер. Поэтому государственная власть и возникает в обществе страны, а муниципальная — в коллективе людей, осевших первоначально для совместной жизни на территории муниципального образования. Обе разновидности власти имеют много общего, но вместе с этим они имеют существенные отличительные черты: по территории воздействия, по полномочиям, по количеству людей, от имени которых они действуют. Эти различия находят свое отражение и в формах управления. Тем не менее управление ограничено:

- Характером объекта регулирования. Многие явления вообще не поддаются управлению (мысль человека).

- Пределы управлению ставит само общество: его естественное саморегулирование. Общество — сложная система, действующая по законам синергетики. Вмешательство в естественные процессы саморегулирования общества, социальные эксперименты, изменяющие основы человеческого существования, ведут к кризисам и в итоге к краху системы.
- Реальные возможности общества также определяют пределы управления. Эти пределы, возможно, могут носить объективный (наличие определенных природных ресурсов, территория действия) и субъективный характер (различия между социальными группами, конкретными людьми, их личные качества и способности и т.п.). Резкое расслоение общества по доходам обостряет социальные противоречия и может привести к революции, уравнительный подход к обеспечению жизненного уровня всех может явиться причиной стагнации экономики. С таких позиций основной смысл управления состоит в соблюдении необходимых пропорций и не перешагнуть общественно допустимый «порог».
- Естественным пределом управлению является субъективный фактор самого управления. Отлаженность системы управления, умение «управленцев» управлять, уровень общей, правовой и политической культуры управленческого аппарата определяет свои пределы управлению.

Любое общество и государство, процессы и явления, происходящие в них, развиваются по определенным объективным законам, учет и изучение которых необходимы для прогресса в развитии общества.

Общественные отношения имеют многообразный и разносторонний характер, сферы деятельности человека различны. Такое многообразие с неизбежностью вызывает различные способы воздействия и специфические подходы к регулированию отношений, вследствие чего возникают различные виды управления.

В научной литературе управление подразделяют на виды по различным признакам или основаниям:

- а) в зависимости от сфер общественной жизнедеятельности различают:
    - управление обществом в целом;
    - экономическое управление;
    - социальное управление;
    - политическое управление;
    - духовно-идеологическое управление;
  - б) в зависимости от природы субъекта управления:
    - государственное управление (субъект управления — государство);
    - общественное управление (управляющий субъект — общество и его структуры);
    - менеджмент (субъект управляющего воздействия — предприниматель, хозяин дела, собственник);
    - местное самоуправление (управляющий субъект — население муниципального образования);
  - в) в зависимости от структуры общественных отношений:
    - экономическое и политическое развитие общества;
    - социальное и духовное развитие общества;
  - г) по объекту управления:
    - экономическое (хозяйственное);
    - социально-политическое;
    - управление духовной жизнью;
  - д) по характеру и объему охватываемых управлением общественных явлений:
    - управление обществом;
    - управление государством;
    - управление отраслями и сферами народного хозяйства;
    - управление предприятиями, организациями, учреждениями.
- С позиций общей теории управления наиболее широко управление рассматривается кибернетикой (Н. Винер)<sup>25</sup>. На основе общих подходов многие аспекты управления описаны общей теорией систем (Людвиг фон Бернталанфи), синергетикой (Г. Хакен), «организмической теорией управления» (А.Н. Колмогоров).
- Наука управления изучает управленческие процессы в обществе. Теория государ-



ственного управления занимается динамикой управления и комплексным функционированием государственных органов и их персонала. Поскольку государственное и муниципальное управление закреплено законодательно и регулируется нормами права, различные его стороны изучаются юридическими науками.

В конституционном и административном праве рассматриваются вопросы регулирования правовых основ государственного управления в широком и узком смыслах этого термина.

Государственное управление — в широком понимании — деятельность всех органов государства по реализации возложенных полномочий, в узком понимании — подзаконная, юридически властная деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению возложенных полномочий.

К. Маркс писал, что управление вытекает из «самой природы общественного процесса труда, из необходимости организации трудового взаимодействия работников». Этот тезис с достаточной очевидностью приводит нас к выводу, что там, где есть объединение людей (вне зависимости от того, на какой основе оно строится), там всегда есть управление. Управление как вид социальной деятельности возникло еще до государства, и в этом смысле государственное управление является лишь одной из разновидностей социального управления (помимо государственного управления как разновидности социального могут рассматриваться экономическое, духовно-идеологическое, политическое управление).

Роль социального управления в обществе чрезвычайно велика. К числу его функций могут быть отнесены: организация людских и материальных ресурсов, улаживание конфликтов интересов членов общества, объединение их усилий для достижения общественно полезных целей, установление правил общественного поведения и многое другое.

Проблема оптимального построения системы государственного управления в контексте осуществляемых правовых реформ является для современной России одной из важнейших. Решение ее на основе научного ос-

мысления конститутивного опыта (отечественного и зарубежного), новых социальных реалий дает возможность, по мнению Г.Т. Чернобеля, избежать тех или иных субъективных деформаций при институциональном структурировании этой системы<sup>26</sup>.

В научной литературе до сих пор нет ясности в соотношении понятий «власть» и «управление» в системе общественных отношений. На неопределенность понимания феномена власти обращал внимание еще И. Бентам. Издавна это понятие ассоциировалось с понятиями силы, насилия, господства («великая сила» — политическая власть как «организованное насилие одного класса для подавления другого»). В частности, С.А. Муромцев утверждал, что «власть в общем и широком смысле есть господство одного над другим или другими».

При таком понимании государственная власть воспринималась и воспринимается сейчас как некий Дамоклов меч, висящий над человечеством, и сущность этого понятия сводится к волюнтаристской силе, породившей такой психический феномен, как чувство властebоязни, а слово «власть» воспринимается как нечто отталкивающее. Ученые справедливо констатируют, что исторически сложившееся в России «отчужденно-враждебное отношение к властным структурам и вытекающий из этого правовой нигилизм серьезно препятствуют осознанию самоценности гражданских и политических прав личности»<sup>27</sup>.

По своей сущности социальная власть есть не что иное, как право управления определенным человеческим сообществом, действиями, поступками людей, теми или иными социальными процессами. Всякое цивилизованное общество объективно нуждается в управлении, в определенной системе управленческих институтов. Значение слова «управлять» весьма многозначно: направлять, регулировать ход, движение, работу кого-либо теми или иными средствами, методами; приводить в действие что-либо; оказывать воздействие на развитие чего-либо; руководить деятельностью кого-либо; распоряжаться кем-либо; быть побудительной причиной, руководящим началом чего-либо.

- <sup>1</sup> Социальное управление является одним из видов управления в общем смысле, под которым понимается целеполагающее, т.е. созидательное, продуманное, организирующее и регулирующее воздействие людей на общественную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры (государственные органы, политические партии и др.) (См., напр.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. 2-е изд. М., 2004. С. 29—30.
- <sup>2</sup> *Завалунов А.З.* Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 24.
- <sup>3</sup> Объективные предпосылки государственного управления заключаются в том, что оно существует для познания публичных потребностей и интересов, их оценки, структурирования, постановки цели, разработки решений и совершения действий по их практическому осуществлению.
- <sup>4</sup> *Яблонская А.Б.* Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 43.
- <sup>5</sup> См., напр.: *Гулиев В.Е., Колесников А.В.* Отчужденное государство. М., 1998; *Левакин И.В.* Современная российская государственность: проблемы переходного периода // Гос-во и право. 2003. № 1. С. 5—12.
- <sup>6</sup> В зависимости от различных критериев выделяют: регулятивные и охранительные (по способу осуществления); постоянные и временные (по продолжительности действия); законодательные, управленческие, судебные, информационные (по принципу разделения властей) и др.
- <sup>7</sup> *Завалунов А.З.* Указ. соч. С. 24.
- <sup>8</sup> Керимов Д.А. и др. *Демократизация советского общества: Учеб. пособие.* М.: Мысль, 1989. С. 10.
- <sup>9</sup> *Яблонская А.Б.* Указ. соч. С. 43.
- <sup>10</sup> *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 71.
- <sup>11</sup> *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): Дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2002. С. 67.
- <sup>12</sup> *Лунев А.Е.* Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С. 156—158.
- <sup>13</sup> *Тихомиров Ю.А.* Закон — основа стратегии // Президентский контроль. 2002, № 8. С. 3.
- <sup>14</sup> *Воронов В.* За чем следит государево око // Президентский контроль. 2002. № 6. С. 3.
- <sup>15</sup> *Ерицян А.В.* Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект) // Гос-во и право. 2002, № 2. С. 106.
- <sup>16</sup> *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М., 2000. С. 80.
- <sup>17</sup> *Каган М.С.* Человеческая деятельность. М.: Политиздат, 1974. С. 211.
- <sup>18</sup> Подроб. об этом см.: *Акопов Л.В.* Демократический контроль как государственно-правовой институт (история, теория, практика). Ростов н/Д., 1997.
- <sup>19</sup> *Атаманчук Г.В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. С. 42.
- <sup>20</sup> Там же. С. 40.
- <sup>21</sup> Там же. С. 41.
- <sup>22</sup> *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 519.
- <sup>23</sup> *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. М.: Юрист, 2006.
- <sup>24</sup> *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2006.
- <sup>25</sup> Кибернетика — всеобщая теория управления в природе и обществе, в технических системах. Кибернетикой разработаны математические и информационные теории управления (К. Шенон, У. Росс Эшби).
- <sup>26</sup> *Чернобель Г.Т.* Институциональная детерминанта системы государственного управления // Журнал рос. права. 2008. № 4.
- <sup>27</sup> *Михайловская И.* Конституционное закрепление прав и свобод личности: взгляд извне // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1998. № 2. С. 37.

УДК 34  
ББК 67

Elena Nicolayevna DUBININA,  
candidate of law, the senior lecturer of the theory of state and law department, Moscow University  
of the Ministry of Interior of the Russian Federation named after V. Ya. Kikot

## INTRINSIC REGULARITIES OF DEVELOPMENT OF THE STATES OF MODERN TYPE

**Annotation.** In article the question of transformation of the modern states is considered. The author emphasizes that development of the states is influenced by numerous factors among which the main role is played by globalization, democratization and others.

**Keywords:** state, statehood, juridization, democracy, individualization, globalization.

Елена Николаевна ДУБИНИНА,  
старший преподаватель кафедры теории государства и права  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук  
Email: DL8585@list.ru

## СУЩНОСТНЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВ СОВРЕМЕННОГО ТИПА

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**Аннотация.** В статье рассматривается вопрос о трансформации современных государств. Автор подчеркивает, что на развитие государств влияют многочисленные факторы, среди которых основную роль играют глобализация, демократизация и другие.

**Ключевые слова:** государство, государственность, юридизация, демократия, индивидуализация, глобализация.

**В** процессе исторического развития цивилизации институт государства не прерывно претерпевает значительные изменения<sup>1</sup>. Различного рода феномены — политические, социальные, экономические и другие — оказывают значительное влияние на развитие современного государства, определяют тенденции и проблемы его трансформации, обусловленные постиндустриальным транзитом (переходом на постиндустриальный путь развития)<sup>2</sup>.

**Во-первых**, развитие современного государства характеризуется процессами социализации и демократизации, созданием пра-

вового и светского государства на основе общечеловеческих ценностей.

В современных условиях эти ценности получили новое звучание: социальная справедливость, достойное человека существование и т.д. Формирующееся на их основе *демократическое* государство означает, что это государство народа, для народа, посредством народа представляющее большинство населения и охраняющее интересы его меньшинства. В таком государстве власть осуществляется демократическими методами (смена партий у власти осуществляется путем выборов, принципиальные решения принимают-

ся референдумом — голосованием избирателей, в деятельности органов государства огромное значение имеет учет общественного мнения).

Когда говорят о *социальном* государстве, то предполагают его активное участие в предоставлении социальных услуг населению, в охране здоровья людей, заботу о матери и ребенке, бесплатное общее образование, установление необходимого минимума заработной платы и прожиточного минимума, справедливое законодательное регулирование отношений труда и капитала. Концепция социального государства в последние годы претерпевает определенные изменения. Все чаще выдвигается положение о «государстве труда»: государство должно обеспечивать основные нужды человека, но и он сам должен заботиться о себе и своей семье.

*Правовое* государство означает связанность государства правовыми нормами, не только буквой, но и общими принципами права на основе общечеловеческих ценностей. Это взаимные права и обязанности и взаимная ответственность личности, коллективов и государства.

*Светское* государство означает свободу религии и атеизма. Даже в ряде мусульманских стран при сохранении государственной религии действуют христианские церкви, буддийские храмы.

*Во-вторых*, в современных условиях наряду с демократизацией и социализацией характерно, особенно для постиндустриального информационного общества «продвинутых» стран, создание *технологического и технократического государства*.

При принятии решений и управлении в современном высокоструктурированном обществе все шире используются специалисты (избираемые народом органы опираются на их мнение, оставляя за собой решение вопросов лишь общего характера, да и референдум законами многих стран предусматривается проводить по некоторым вопросам, в том числе по специальным), применяются новые технологии, позволяющие просчитывать различные варианты. Одна из составляющих этой тенденции получила название «рационализированный парламентаризм».

Вместе с тем различные технологии для прямой и обратной связи государственных

органов (должностных лиц) с населением, технических специалистов с органами принятия решений (в том числе с парламентом, правительством) используются также для манипулирования поведением широких масс, для оказания давления на органы, принимающие решения. Поэтому одна из проблем современного государства состоит в умении соединить демократию и технократию ради общих целей.

*В-третьих*, уменьшается значение государственного принуждения изменяются его формы, возрастает роль *государства-организатора, государства — социального арбитра*.

Государство, его органы стремятся гасить конфликты путем консенсуса и компромисса, применяя обычно не административные, а экономические, психологические и иные формы принуждения. Однако государство всегда остается (реально или потенциально) не только органом для выполнения «общих дел», но и институтом легализованного и легитимного принуждения. Оно может приобретать весьма жесткие формы (разгон демонстраций, смертная казнь и др.), но и такое принуждение может использоваться в интересах общества, для выполнения «общих дел».

*В-четвертых*, практика свидетельствует о *волнообразном* движении в развитии государственного управления. Усиление регулирующей роли в экономике (а, следовательно, в сфере социальных отношений и в определенной степени в политике и сфере личных отношений) достигает критической точки, когда зарегулированность стесняет естественное развитие общества, что влечет упадок экономической деятельности, снижение жизненного уровня населения, а иногда и медленную стагнацию, длящуюся десятилетиями (тоталитарные социалистические государства). В то же время излишние социальные гарантии со стороны государства, для которых у общества не было достаточных ресурсов, приводили в Швеции, Испании, Норвегии к «бегству» капитала из страны, замедлению темпов развития. Снижение социальных льгот восстанавливало активность, но порождало недовольство населения и приводило к поражению правящей партии на выборах. Такие циклы повторяются.

*В-пятых*, все более отчетливо проявляется тенденция к созданию *гибридных, смешан-*

ных, переходных форм. Прежние классические формы президентской, парламентарной республики, федерализма, автономии, государственных режимов постепенно исчезают, их заменяют полупрезидентские, полупарламентарные республики, региональные государства, сочетающие черты унитаризма, федерализма, автономии. Возникают новые методы осуществления государственной власти, иные формы государственных режимов, соединяющие некоторые элементы авторитаризма и демократию.

И наконец, *в-шестых*, в настоящее время все более резкими становятся «взлеты» и «падения», *контраст* в развитии государственности; в Древнем мире и в Средние века были свои деспоты, абсолютные монархи и свои относительные демократии (для свободных), свое «полицейское государство» и городская республика, но такого «полюсного» противопоставления государственно-организованных форм демократии и диктатуры мир, пожалуй, до XX в. не знал. Социально-политический тоталитаризм — это изобретение нашего времени.

Отметим, что очевидным является тот факт, что государственность формируется на протяжении сотен лет. К факторам, определяющим основные черты государственности, можно отнести геополитический, природно-климатический, фактор социальной организации<sup>3</sup>. В 80—90-е годы прошлого столетия стали выявляться новые исторические факторы и тенденции в переходных преобразованиях, существенно повлиявшие на понимание путей и методов «поздней» модернизации и перехода к современности в условиях постмодерна.

*С одной стороны*, глобальный процесс движения мирового сообщества к индустриальной (постиндустриальной) фазе своей эволюции развивался в тесной связи с расширением экономического сотрудничества и торговли между странами, распространением научных достижений и передовых технологий, постоянным совершенствованием коммуникаций, ростом образования, урбанизацией. В полной мере проявился и потенциал «демонстрационного эффекта», символизирующего позитивное отношение элитарных и неэлитарных слоев населения во многих странах к опыту Запада, к существующим там

стандартам жизни, сложившимся отношениям государства и личности. Во многом благодаря этому цели «модерна» стали восприниматься как сугубо западное явление.

*С другой стороны*, в странах первичной модернизации начались некоторые процессы, качественно повлиявшие на вышеуказанную динамику. В противоположность либералам консерваторы полагают, что произошедшие в мире изменения, напротив, усиливают перспективы авторитаризма. Это вызвано тем, что усиление влияния цивилизационных факторов в переходных преобразованиях способствует нарастанию политических форм защиты собственных ценностей и ведет к столкновению с Западом и его моделью модернизации.

При этом реально большинство стран продолжает жить при авторитарных режимах, когда отсутствие сильных классов, способных задать демократические ориентиры, и социальная гетерогенность неизменно способствуют усилению роли авторитарного центра.

По мнению отдельных авторов, глобализация и индивидуализация являются также факторами, которые меняют фундаментальные основы государственности<sup>4</sup>.

Глобализация представляет собой процесс, который в значительной мере определяет историческое развитие в XXI в. Этот процесс связывает все стороны жизни национальных обществ в единой мировой системе. Меняется значение национальных и интернациональных интересов. Глобализация открывает перед человечеством невиданные возможности процветания и одновременно таит в себе колоссальные опасности, ставящие под угрозу само существование нашей цивилизации. Поэтому глобализация, пути ее развития стали предметом острых дискуссий. Возникли общественные движения, выступающие с требованиями предотвратить отрицательные последствия этого процесса.

Глобализация — объективная закономерность, и воспрепятствовать ее развитию не в состоянии никакие силы. Задача состоит в том, чтобы поставить ее на службу человеку. А это требует существенного повышения уровня управляемости международной системой, чтобы использовать позитивные возможности глобализации и предотвратить ее негативные последствия. Сегодня проблема управ-

ления — ключевая глобальная проблема, от ее решения зависит урегулирование иных крупных проблем. Ее актуальность находит все более широкое признание в выступлениях государственных деятелей, в актах межправительственных и общественных организаций.

Индивидуализация представляется отрицанием форм социальности, известных из прошлого, как нечто, выступающее в одно и то же время причиной и следствием фрагментации и социальной действительности, и жизни каждого конкретного человека; в новых условиях не только масштабные социальные задачи подменяются личными желаниями и стремлениями, но и сами люди все чаще и охотнее отказываются от долгосрочных прогнозов. В контексте вышесказанного уместно замечание профессора З. Баумана, который подчеркивает, что «личное и общественное остаются неразрывно связанными, но жизнь человека становится уже не столько взаимодействием с обществом, сколько биографическим разрешением системных противоречий»<sup>5</sup>.

Индивидуализированное сегодня общество характеризуется тремя главными признаками: утрата человеком контроля и влияния на большинство значимых социальных процессов; увеличивающаяся неопределенность личности, ее незащищенность в свете неконтролируемых ею перемен; и в результате этого стремление человека отказаться от достижения перспективных целей ради получения сиюминутных, немедленных результатов. Все это в совокупности приводит к дезинтеграции не только социальной, но и индивидуальной жизни.

Для нашего исследования наибольший интерес представляет вывод профессора З. Баумана о том, что современное нам общество, общество начала XXI в., характеризуется двумя магистральными тенденциями. С одной стороны, происходит стремительное усложнение экономических, политических, государственных в целом процессов. С другой стороны, общество все больше характеризуется явной фрагментированностью человеческого существования.

Социальное начало современного общества становится все менее значимым. Профессор З. Бауман говорит о том, что современный социум не способен к саморегуляции. Соответственно, регулятивные механизмы начинают в этих условиях внедрять государство. Саморегуляция — это процесс внутреннего упорядочения общественных связей при помощи неюридических средств их регулирования.

Современное общество характеризуется снижением роли индивидуального начала в процессе жизни. Таким образом, возрастает неопределенность человеческого бытия. В условиях глобализационных процессов эта неопределенность представляется как некое благо, как лучший вариант общественной жизни.

<sup>1</sup>Гринин Л.Е. Государство и исторический процесс. Эпоха формирования государства. Общий контекст социальной эволюции при образовании государства. М., 2011.

<sup>2</sup>Нисневич Ю.А. Государство XXI в.: тенденции и проблемы развития. М., 2012.

<sup>3</sup>Тимофеева А.А. Проблемы становления и развития российской государственности. М., 2009.

<sup>4</sup>Трансформация институциональной среды в глобализирующемся мире / Под общ. ред. О.С. Белокрыловой. Ростов н/Д, 2009.

<sup>5</sup>Дубинина Е.Н. Причины, сущность и способы юридизации современных общественных отношений: Монография. Тула, 2016.

### Библиографический список

1. Гринин Л.Е. Государство и исторический процесс. Эпоха формирования государства. Общий контекст социальной эволюции при образовании государства. М., 2011.

2. Дубинина Е.Н. Причины, сущность и способы юридизации современных общественных отношений: Монография. Тула, 2016.

3. Нисневич Ю.А. Государство XXI в.: тенденции и проблемы развития. М., 2012.

4. Тимофеева А.А. Проблемы становления и развития российской государственности. М., 2009.

5. Трансформация институциональной среды в глобализирующемся мире / Под общ. ред. О.С. Белокрыловой. Ростов н/Д, 2009.

УДК 34  
ББК 67

GARASHKO Anna Yurevna,  
senior lecturer of the theory of state and law Department,  
Moscow University of the Ministry of Interior of Russia  
named after V.Ya. Kikot, candidate of law

## IDEALIZATION AS A METHOD OF STUDY OF LEGAL SCIENCE

**Annotation.** As a method of legal science, idealization is an effective tool for understanding the theoretical reality of law, as it allows to formulate the concepts, principles, ideals, legal constructs for all law in general, acting as a metamethod. At the same time, in the legal practice and sectoral legal sciences, idealization, due to normalize angle and excludes all, will be less effective.

**Keywords:** law; idealization; methodology; legal science; abstract; research method; classical, non-classical and post-non-classic stages of science development; determinism; methodological monism; epistemological optimism.

Анна Юрьевна ГАРАШКО,  
старший преподаватель кафедры теории государства  
и права Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук  
E-mail: garashkoanna@rambler.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

## ИДЕАЛИЗАЦИЯ КАК МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

**Аннотация.** Идеализация как элемент методологии юридической науки является эффективным инструментом познания теоретической реальности права, поскольку позволяет формулировать концепты, принципы, идеалы, правовые конструкты для всего права в целом, выступая метаметодом. В то же время в рамках правовой практики и в проблематике отраслевых юридических наук идеализация, вследствие слабой формализованности и умозрительности, является менее эффективным способом исследования.

**Ключевые слова:** право; идеализация; методология; юридическая наука; абстракция; метод исследования; классический, неклассический и постнеклассический этапы развития науки; детерминизм; методологический монизм; гносеологический оптимизм.

Актуализация проблемы применения идеализации в праве как метода исследования связана с особенностями современного постнеклассического этапа развития науки.

Ранее, в классический период (XVI — XVII вв.), наука в целом и юридическая наука, в частности, ставили во главу угла обеспечение удовлетворения первичных материальных потребностей социума; научная па-

радигма связывала процесс познания с гносеологическим оптимизмом (неограниченными возможностями науки) и методологическим монизмом, а право воспринималось как наиболее оптимальный и практически универсальный инструмент поддержания и восстановления стабильности в обществе.

Однако в дальнейшем неклассический (XX в.), а позднее и постнеклассический (настоящее время) периоды в истории науки

доказали несостоятельность культа науки и механистического детерминизма, отразили очевидные недостатки возможностей научного знания, в том числе переоценку значимости юридической науки в вопросе улучшения жизни общества. Следствием этого стало нарастание проявлений правового нигилизма и правового скептицизма; общество перестало воспринимать право как панацею.

В связи с этим в настоящее время на волне трансформации научной картины мира, господства системно-синергетической парадигмы «популярными» становятся методы мыслительного анализа и абстрактного конструирования социальных целостностей. Данные методики позволяют исследовать сложные мегасистемы, допуская в процессе исследования редукции аналитического характера: анализу могут подвергаться как системы в целом, так и отдельные интересующие учебного свойства, стороны или элементы таких систем.

Одним из данных методов в юридической науке является идеализация. Само понятие «идеализация» имеет несколько значений.

Первое значение: идеализация — это понятие, означающее представление о чем-либо в предельном, более совершенном виде, чем оно есть или может быть на самом деле. В этом значении идеализация — категория учения о правосознании, складывающаяся в рамках правовой теории, антитезой для которой выступает правовой нигилизм.

Во втором значении идеализация как категория методологии юридической науки выступает в качестве теоретического метода познания, являющегося разновидностью абстрагирования и подразумевающего мысленное конструирование объекта, который не может существовать в действительности, или не способного в реальности обладать такими свойствами, которыми его может наделить человеческий разум, поскольку этот объект (коннотат) образован путем исключения условия, необходимого для его существования, но, тем не менее, имеет прообраз в реальном мире (денотат).

Именно второе значение идеализации как метода исследования юридической науки является предметом настоящего анализа.

В правовой теории идеализация неразрывно связана с вопросами правопонимания и происхождения права<sup>1</sup>. Право возникает либо стихийно, в результате правовой практики, складывающихся объективно общественных отношений (социологический поход), и тогда идеализация — это, по сути, вторичный процесс, призванный обеспечивать потребности практической правовой деятельности<sup>2</sup>. Либо право возникает непосредственно путем идеализации, создания правового конструкта (философский подход), в этом случае идеализация первична. Согласно философско-правовому подходу, в ходе идеализации в сознании субъекта, исследователя формируется правовая реальность, которая затем получает материальное воплощение. По словам Марка ван Хука, право формирует реальность<sup>3</sup>.

Основные характеристики идеализации как метода исследования — возможность практически ничем не ограниченного мыслительного конструирования и значимость индивидуальных качеств, личности субъекта идеализации — одновременно выступают позитивными и негативными свойствами данного инструмента познания.

Так, нельзя не согласиться с уникальностью перспектив мыслительного моделирования правовых конструктов: выявление их оптимальных состояний, качеств, прогнозирование дальнейшего развития, что почти не осуществимо при помощи эмпирических методов исследования (наблюдение, описание, измерение, сравнение и т.д.).

Примерами идеализированных объектов права, являющихся результатами мыслительных конструирований и правовой рефлексии, выступают такие понятия, как «правовое государство», «гражданское общество», «демократия», «законность», «гласность», — все многообразие правовых фикций, презумпций, принципов и правовых ценностей.

Нельзя не отметить положительную роль гуманизации и индивидуализации права, осуществляемых за счет включения в процесс познания личностных особенностей, правосознания и интеллектуальных характеристик исследователя.



Однако любой идеализированный объект при экстраполяции его на практику закономерно теряет одни свои идеализированные свойства и характеристики, в то время как другие его свойства претерпевают объективные процессы трансформации и деформации. Это вызвано, в том числе, влиянием человеческого фактора и субъективности идеализации, вносящих в процесс познания фрагментарность и неуниверсальность, в то время как право априори должно выступать явлением конвенциональным и общедоступным.

Таким образом, в контексте методологии юридической науки идеализация представляет собой достаточно эффективный инструмент познания на уровне общей правовой теории, выступая как метаметод, формулирующий концепты, принципы, идеалы и т.д., эссенцирующий правовые феномены, моделирующий их перспективное развитие и возможности девиации.

Но, отвечая на вопрос, каким должно быть право, идеализация не касается иных проблем: каково право, каким образом его можно и нужно оптимально менять и др. В связи с этим очевидно, что возможности идеализации непосредственно для правовой практики невелики. Более того, чтобы не перерасти в правовые утопии и основу правового фетишизма, результаты процесса идеализации применительно к отраслевым юридическим наукам и к правовой реальности должны лимитироваться, подвергаясь формализации и унификации, выполняя в теоретической науке функции правовой рефлексии и мыслительного конструирования.

<sup>1</sup> См., напр.: *Рязанова Н.А., Лысенко В.А. Крамской И.С.* К вопросу об основных подходах к пониманию права // Сб. научных тр. Белгородского юрид. ин-та МВД России. Вып. 3. Белгород, 2014; *Рязанова Н.А., Лысенко В.А.* Правомерность и законность в деятельности органов внутренних дел: Учеб. пособие. Белгород: Бел ЮИ МВД России, 2015; *Мамонтов А.Г.* Следственная реформа 1860 года в России: опыт системного исследования // Рос. следователь. 2007. № 8; *Мамонтов А.Г.* Административно-политический фактор в системе правосудия // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 12; *Клименко А.И.* Идея права человека в контексте международной правовой идеологии // Закон и право. 2008. № 3.

<sup>2</sup> См., напр.: *Рассолов М.М., Бастрыкин А.И., Иванов А.А., Мамонтов А.Г., Малахов В.П., Эриашвили Н.Д.* Актуальные проблемы теории государства и права: Учеб. пособие. М., 2014; *Малахов В.П.* Многообразие методологий современной теории государства и права: системная методология // История государства и права. 2009. № 19; *Малахов В.П., Казаков В.Н., Иванов С.А., Лизикова И.И., Сигалов К.Е., Червяков Н.Н., Радько Т.Н., Пиголкин А.С., Оксамытный В.В.* Теория государства и права. М., 2002; *Правкин И.В.* Миф о правовом нигилизме // История государства и права. 2012. № 11; *Рыжов А.А.* Мифологичность представлений об обществе в современной правовой теории // История государства и права. 2012. № 11; *Гарашко А.Ю., Степанюк В.И.* Источники полицейского права как типа права // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 6; *Кулакова Ю.Ю., Чувальникова А.С.* Возможности использования синергетического подхода в исследовании права // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 12; *Долгушина С.В., Иванов С.А., Кулакова Ю.Ю., Лановая Г.М., Лизикова И.И., Мамонтов А.Г., Недобежкин С.В., Рыжов А.А., Сидорова Е.В.* Теория государства и права. Введение в юриспруденцию: Учеб. пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2012; *Мамонтов А.Г., Гаджинова Ф.М.* Принципы системного подхода в исследованиях источников права // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2005. № 1.

<sup>3</sup> *Марк ван Хук.* Право как коммуникация / Пер. с англ. М.А. Антонова, А.В. Полякова. СПб.: ИД СПбГУ, ООО «Университетский издательский консорциум», 2012.

УДК 340.11  
ББК 67

Galina Mihajlovna LANOVAYA,  
doctor of law, associate professor, professor  
of the Department of theory of state and law  
V.Ya. Kikot' Moscow University of the MIA of Russia

## LEGAL IDENTIFICATION AND LEGAL IDENTITY: THE CONTENT OF CONCEPTS

**Annotation.** The paper clarifies the concepts of «legal identification» and «legal identity», which is currently widely used by domestic lawyers without, as a rule, clear and unambiguous interpretation. Is determined by the relation of these concepts, and in General terms outlines the areas in which they are applicable.

**Keywords:** language jurisprudence, legal concepts, identification, legal identification, legal identity.

Галина Михайловна ЛАНОВАЯ,  
профессор кафедры теории государства  
и права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя,  
доктор юридических наук, доцент  
E-mail: lanovaya-galina@mail.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

## ПРАВОВАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ И ПРАВОВАЯ САМОИДЕНТИФИКАЦИЯ: СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЙ

**Аннотация.** В статье уточняется содержание понятий «правовая идентификация» и «правовая самоидентификация», которые в настоящее время достаточно широко используются отечественными правоведами, не получая, как правило, четкого и однозначного толкования. Определяется соотношение указанных понятий, а также в самом общем виде очерчиваются сферы, в описании которых они применимы.

**Ключевые слова:** язык юридической науки, правовые понятия, идентификация, правовая идентификация, правовая самоидентификация.

**В** последнее время широкое освещение в отечественной теоретико-правовой литературе получают проблемы правовой идентичности. Пробуждение интереса к ним связано, прежде всего, с актуализацией проблемы идентичности в социологии и социальной философии. Стремление расширить методологию теоретико-правовых исследований за счет привлечения социологического и философского инструментария оказы-

вается неразрывно связанным с обращением к актуальной для них проблематике и с попытками рассмотреть эту проблематику в правовом преломлении.

Наряду с понятием «правовая идентичность» в научный оборот вводятся понятия «правовая идентификация» и «правовая самоидентификация», которые весьма активно используются исследователями, причем, как правило, без каких-либо дополнительных

пояснений. Вместе с тем их содержание не является самоочевидным или интуитивно схватываемым, значит, они нуждаются в уточнении.

Если говорить непосредственно о юридической науке, то термин «идентификация» чаще всего используется в криминалистике, где под идентификацией понимают установление тождества или групповой принадлежности объекта или личности по совокупности общих и частных признаков<sup>1</sup>. Кроме того, об идентификации как об установлении тождества ведут речь в гражданском, административном, уголовном праве и других отраслевых юридических науках<sup>2</sup>.

Однако понятие «идентификация» все чаще используют и в других, менее привычных для юристов значениях<sup>3</sup>. Вместе с тем представляется, что если вкладывать в понятие «правовая идентификация» иной смысл, нежели установление тождества или групповой принадлежности, то использование соответствующего термина утратит смысл, он будет лишь заменой другим, уже существующим. Кроме того, в рассматриваемой ситуации будет иметь место ничем не оправданное умножение смыслов понятия, которое приведет к его обесцениванию.

Термин «идентификация» все чаще заменяют термином «правовая идентификация» либо используют названные термины в качестве синонимичных<sup>4</sup>. Однако очевидным является то, что расширительное понимание правовой идентификации, предполагающее отождествление ее с идентификацией как таковой, недопустимо. Следует различать правовую идентификацию и идентификацию, осуществляемую в правовой деятельности, так как далеко не все действия и процессы, которые подразумевает деятельность, направленная на достижение правозначимого результата, в действительности являются правовыми. Например, вряд ли можно считать правовым такое действие следователя, как распечатывание на принтере процессуального документа, несмотря на то, что оно совершается в рамках осуществляемой им правовой деятельности.

Не совсем правильным представляется определять понятие «правовая идентификация», ориентируясь на характерное для пси-

хологии и социологии понимание идентификации как процесса эмоционального и иного самоотождествления личности с другим человеком, группой, образцом.

В частности, Н.В. Исаева определяет правовую идентификацию как «процесс проверки истинности самоопределения субъекта права в его ценностно-смысловой направленности»<sup>5</sup>. Однако процесс самоотождествления скорее следует рассматривать как самоидентификацию, идентификацию же нужно понимать несколько по-другому — именно как процесс установления тождества или групповой принадлежности.

Принимая во внимание изложенное, правовую идентификацию можно определить как установление тождественности объекта с другими правовыми объектами того же вида или рода.

Правовая идентификация осуществляется путем установления тождества с такими объектами, правовые свойства которых точно определены. Если объекты с точно известными правовыми свойствами отсутствуют, то правовая идентификация может осуществляться как негативная идентификация. В этом случае путем отрицания правовых качеств и свойств известных субъекту идентификации объектов определенного вида или рода устанавливается их тождественность объектам нового, ранее не известного класса.

Правовая самоидентификация — это установление субъектом собственной тождественности с другими субъектами, обладающими качественно определенным набором правовых свойств.

В самой широкой постановке вопрос о правовой самоидентификации — это вопрос о том, что собой представляет субъект как правовое существо (в контексте антропоцентристской правовой культуры) либо как субъект права (в контексте социоцентристской правовой культуры). Для человека, попадающего в конкретную правозначимую ситуацию, вопрос о правовой самоидентификации — это вопрос о его статусе как субъекта конкретного правового отношения, который решается посредством определения им своего собственного места в данных отношениях в категориях прав, свобод, обязанностей и ответственности.

Говоря о том, где мы сталкиваемся с правовой идентификацией и правовой самоидентификацией, прежде всего, необходимо указать на то, что правовая идентификация является основой и необходимой составляющей ориентации человека в правовом пространстве. Человек не может сориентироваться в правовом пространстве иначе, как посредством правовой идентификации других субъектов, явлений, процессов, с которыми он сталкивается. Правовая идентификация — одновременно и условие вхождения в правовую реальность, и условие адаптации к этой реальности, и условие успешного функционирования в ней. Не обладая способностью к правовой идентификации, человек не обладает и способностью к жизни в праве и по праву.

Кроме того, правовая идентификация является основой любой научной деятельности в правовой сфере. Это связано с тем, что, с одной стороны, научная деятельность всегда носит творческий характер, нацелена на получение новых знаний и их систематизацию, а, с другой стороны, опирается на уже существующие знания о свойствах объектов, изучаемых той или иной наукой.

Правовая самоидентификация определяет выбор моделей правового поведения: идентифицируя себя с конкретной референтной группой, субъект принимает правовые нормы, определяющие статус и поведение членов данной группы. Даже если эти нормы не вызывают позитивной оценки, человек, тем не менее, следует им в силу признания их обязательности. Ответственность за неисполнение таких норм в рассматриваемом случае воспринимается как закономерность.

Правовая самоидентификация играет большую роль в формировании индивидуального права. Принципы и нормы, в соответствии с которыми выстраивают свое поведение представители других социальных групп, даже если они воспринимаются как «хорошие», «полезные», тем не менее, не рассматриваются субъектом в качестве норм «для себя». Человек не претендует на то, чтобы жить по этим нормам, даже если заинтересован в этом: в рассматриваемой ситуации интерес не становится притязанием; исключение составляют ситуации, когда человек сознательно корректирует свою правовую иден-

тичность, социализируясь в новой для него группе субъектов права.

В целом можно утверждать, что способность к правовой идентификации и самоидентификации значима, прежде всего, для самого человека, а не для общества или государства.

Вместе с тем современные реалии свидетельствуют о том, что проблемы правовой идентификации и самоидентификации и «управления» ими (в той мере, в какой оно вообще является возможным) приобретают все большую значимость для государства. Это связано с тем, что правовой идентификации и самоидентификации и их результатам государством придается идеологический и политический смысл.

Так, идентификация государства в качестве правового позиционируется в качестве основания признания «цивилизованности» государства, а, значит, выстраивания политических отношений с ним определенным образом. При этом, поскольку признаки правового государства как модели весьма субъективны, постольку правовым или неправовым может быть объявлено фактически любое государство. Несмотря на то что провозглашение государства правовым может быть произвольным, оно может иметь далеко идущие политические последствия. Также оно может стать и основой формирования идеологии неприятия его массовым сознанием.

<sup>1</sup> *Самойлов А.В.* Анализ понятий криминалистической идентификации // Известия Юго-Западного гос. ун-та. Сер. История и право. 2012. № 2—1. С. 115—117.

<sup>2</sup> *Малин В.* Идентификация заявителя при регистрации прав на интеллектуальную собственность. Несовершенство законодательной и нормативной базы // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2007. № 10. С. 32—45; *Рыков А.Ю.* Идентификация участников гражданско-правовых сделок в глобальной компьютерной сети Интернет // Право: теория и практика. 2009. № 8 (121). С. 22—30; *Гогусева Т.П.* Идентификация публичных должностных лиц как актуальное направление финансово-правовой политики в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: Сб. науч. ст. (по мат-м Международ. науч.-практ. конф. Саратов, 27 мая 2009 г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 261—265; и др.

- <sup>3</sup> *Клеутина А.В.* Идентификация современного Российского государства: постановка проблемы // Закон: стабильность и динамика / Мат-лы заседания Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 1—3 июня 2006 г. М.: Юрид. фирма «Контракт», 2007. С. 204—206; *Томилов А.Ю.* Проблемы отраслевой идентификации права недееспособных и ограниченно дееспособных лиц // Вестник Челябинского гос. ун-та. 2003. Т. 9. № 2. С. 41—48; *Беспалова Т.В., Свиридкина Е.В., Филатов Г.А.* Национальная идентичность и идентификация // Философия права. 2006. № 1. С. 82—87; и др.
- <sup>4</sup> *Ахмадулина С.З.* Фалуныгун: новая синкретическая религия или тоталитарная секта? (проблемы региональной и правовой идентификации) // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2012. № 37. С. 152—156.
- <sup>5</sup> *Исаева Н.В.* Правовая идентичность: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 28.

### Библиографический список

1. *Ахмадулина С.З.* Фалуныгун: новая синкретическая религия или тоталитарная секта? (проблемы региональной и правовой идентификации) // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2012. № 37. С. 152—156.
2. *Беспалова Т.В., Свиридкина Е.В., Филатов Г.А.* Национальная идентичность и идентификация // Философия права. 2006. № 1. С. 82—87.
3. *Гогусева Т.П.* Идентификация публичных должностных лиц как актуальное направление финансово-правовой политики в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма // Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового кризиса: Сб. науч. ст. (по мат-м Междунар. науч.-практ. конф. Саратов, 27 мая 2009 г.). Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 261—265.
4. *Исаева Н.В.* Правовая идентичность: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.
5. *Клеутина А.В.* Идентификация современного Российского государства: постановка проблемы // Закон: стабильность и динамика / Мат-лы заседания Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 1—3 июня 2006 г. М.: Юрид. фирма «Контракт», 2007.
6. *Малин В.* Идентификация заявителя при регистрации прав на интеллектуальную собственность. Несовершенство законодательной и нормативной базы // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2007. № 10. С. 32—45.
7. *Рыков А.Ю.* Идентификация участников гражданско-правовых сделок в глобальной компьютерной сети Интернет // Право: теория и практика. 2009. № 8 (121). С. 22—30.
8. *Самойлов А.В.* Анализ понятий криминалистической идентификации // Известия Юго-Западного гос. ун-та. Сер. История и право. 2012. № 2—1. С. 115—117.

УДК 340.1  
ББК 67

Anna Sergeevna CHUVALNIKOVA,  
teacher of the chair of theory of state and law  
of Moscow University of the MIA of Russia  
name V.Ya. Cikota, candidate of law

## THE NATURE OF PRIVATE IN LAW

**Annotation.** In the article the nature of a private in law is investigated as a constructive, flexible and self-perpetuating beginning of legal events in which a major party in the relations regulated by the law becomes a man.

**Keywords:** private, legal regulation, the nature of law, the essence of law, private interest, humanistic component of the law.

Анна Сергеевна ЧУВАЛЬНИКОВА,  
преподаватель кафедры теории государства и права Московского  
университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук  
E-mail: anyachas@rambler.ru

Научная специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

## ПРИРОДА ЧАСТНОГО В ПРАВЕ

**Аннотация.** В статье природа частного в праве исследуется как конструктивное, универсальное и самовоспроизводящееся начало тех правовых явлений, в которых главным участником регулируемых правом отношений становится человек.

**Ключевые слова:** частное, правовое регулирование, природа права, сущность права, частный интерес, гуманистическая составляющая права.

Начиная со времени появления первых актов конституционного значения так называемое «развитое» право декларирует ценность человеческой личности, права и свободы человека и гражданина. В современном праве на основе этих декларативных норм выстроилась и непрерывно расширяется целая система конкретизирующих и призванных обеспечивать их реализацию норм, институтов и механизмов. Сама по себе тенденция детализации нормативно-правового регулирования общественных отношений неотъемлемо присуща развитию юридической формы права. Но в условиях, когда мерой понимания частного становится та или иная юридическая формула, возникает вероятность подмены правовых ориентиров обстоятельствами, диктуемыми конкретной политической ситуацией.

Учитывая, что сегодня юридическому праву придается чрезвычайно важное значение и юридическими средствами пытаются решить самые разные проблемы, становится

особенно важным установление объективных ориентиров, на которые может опираться правотворческая и правореализационная деятельность, затрагивающая отношения, непосредственным участником которых оказывается человек. Поиск таких ориентиров требует обращения к вопросу о природе частного в праве как к наиболее значимой характеристике данных правоотношений.

В истории права частное представлено в основном как атрибут отношений, возникающих в сфере уголовного права (частно-исковой процесс) и гражданского права (имущественные и личные неимущественные отношения). Кроме того, именно вокруг концепта частного аккумуляровались затрагивающие, в первую очередь, отрасль конституционного права проблемы установления гарантированных от нарушения правовых границ государственного вмешательства в частную жизнь и обеспечения функционирования государства в качестве эффективного «ночного

сторожа», имевшие значение не только для экономической, но и для правовой теории.

То содержательное разнообразие, которое демонстрирует концепт частного в разных отраслях права, требует их целостного осмысления для установления моментов, имеющих решающее значение в определении природы частного в праве.

В современном юридическом и философском обиходе категория «природа» нередко отождествляется с категорией «сущность», фактически между природой и сущностью ставится знак равенства. Понимание природы какой-либо вещи как ее сущности является одной из устойчивых традиций философской мысли, начиная со времен Античности. Вместе с тем такое понимание природы используется в предельно общих рассуждениях о «природе вещей», на уровне которых различия между природой как «происхождением», «появлением», «возникновением», «рождением» и природой как неким объективно (помимо воли человека) существующим «результатом», наблюдаемым здесь и сейчас, становятся не принципиальными.

При этом различия между двумя указанными смыслами объективно отражены в различной этимологии греческих слов, используемых для обозначения «природы» и «сущности» какой-либо вещи соответственно<sup>1</sup>. Различение природы и сущности в разговоре о каком-либо явлении также образует одну из традиций познания, берущую свое начало все в той же античной философии.

На наш взгляд, различение категорий «природы» и «сущности» — это не просто вопрос терминологической точности, но и важный гносеологический принцип, позволяющий организовать познавательный процесс, проследив (отрефлексировав) разницу между исторически изменчивым отношением к частному в праве, детерминированным политическим, идеологическим, экономическим и иными факторами, и тем, что придает частному непреходящее значение в текущих, быстро меняющихся событиях правовой жизни.

В понимании природы как того, что определяет «появление», «происхождение», «возникновение» соответствующего явления, на наш взгляд, заложена очень важная концептуальная идея о том, что в природе явления воплощены их конструктивные (созидающие) начала, поскольку природа в таком ее

понимании всегда отражает только то, что является естественным (сродным) соответствующему явлению и что таким образом позволяет этому явлению самовоспроизводиться в окружающем его пространстве, составляя его «внутреннюю силу», источник и одновременно механизм его действия<sup>2</sup>.

Таким образом, разговор о природе частного в праве — это разговор о том, как проявления частного в праве могут конструктивно воспроизводиться в последнем, с одной стороны, не поглощаясь публичностью права, с другой стороны, не разрушая последнего ничем не сдерживаемыми проявлениями частной воли и частного интереса.

В любом случае природа частного в праве должна рассматриваться как проявление в праве некоторого конструктивного начала, которое созидает все проявления частного. Это значит, что о каких бы природных проявлениях частного не шла речь, они должны в своей совокупности формировать целостное, гармоничное понимание явлений, связанных свойством частных.

Итак, возникает необходимость установления того общего смысла, который интегрирует все проявления частного, составляя их общую природу.

Говоря о природе проявлений частного в праве, можно обратить внимание на то, что все существующие на сегодняшний день юридические формы выражения частного в праве, связанные, прежде всего, с необходимостью правового обеспечения различных проявлений частного интереса<sup>3</sup>, хотя и не всегда непосредственно связаны с личным участием человека в соответствующих правоотношениях, так или иначе опосредуются его участием, являются производными от него.

Даже если мы ведем речь о правоотношениях, участниками которых являются юридические лица, мы видим, что само юридическое лицо является лишь опосредованной организационно-правовой формой участия человека в соответствующих правоотношениях<sup>4</sup>, снимающей с последнего необходимость претерпевать те правовые состояния, которые были бы для него неизбежны в случае его личного, непосредственного участия в этих отношениях (индивидуальную ответственность и т.п.).

Сказанное позволяет предположить, что природа частного в праве в итоге определя-

ется природой самого человека, в связи с чем проявление «частного» в праве в конечном счете является выражением «человеческого» в праве, отражая гуманистическую составляющую правового регулирования.

При этом, учитывая исторически сформировавшуюся внутреннюю дифференциацию системы права по предмету и методу правового регулирования, необходимо выделить качественно своеобразные сферы проявления частного в праве:

- носящие охранительный характер уголовно-правовые, административно-правовые, а также процессуальные отношения<sup>5</sup>;
- носящие регулятивный характер гражданско-правовые отношения;
- носящие смешанный характер конституционные и муниципальные правоотношения.

Природа частного в каждой из этих сфер определяется присущей правовому регулированию соответствующей сферы общественных отношений гуманистической составляющей как проявлением единства конструктивных правовых форм выражения биологической, социальной и духовной природы человека в данных сферах правоотношений.

Такая постановка вопроса позволяет говорить о собственной природе проявлений частного в праве, связав их с природой самого человека. Учитывая сложность последней, в которой оказываются тесно переплетены разные и неоднозначные характеристики человека — духовные, биологические и социальные, можно сказать, что проявления этой природы обнаруживают противоречие (борьбу) установок индивидуальной и коллективной психологии, выражающих разнонаправленные духовные, биологические и социальные начала в природе человека.

Все сказанное выше приводит нас к мнению о том, что конструктивная, созидательная (природная) сила частного в праве заложена в выражении правом целостного понимания человека как участника правовой жизни в самых разных ее сферах и отраслях.

Безусловно, каждая отрасль права имеет свое назначение в правовом регулировании, и человек для нее оказывается значим только с точки зрения его отдельных правовых качеств и связей (отношений).

Вместе с тем из этих разрозненных качеств формируется некое общее представле-

ние о человеке, и от того, насколько оно будет гармоничным, а отдельные его правовые качества и связи будут совместимыми и взаимодополняемыми, вероятно, зависит совпадение или несовпадение природы частного в праве с его конкретно-исторической сущностью, т.е. с его воплощением в действующем праве и правовой практике как показателем синергии в действии права.

<sup>1</sup> См. подроб.: Природа // Новая философская энциклопедия. <http://iph.ras.ru/elib/2440.html>

<sup>2</sup> Малахов В.П. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: Монография / В.П. Малахов, Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 91—96.

<sup>3</sup> М.В. Немытина, например, выделяет такие проявления частного интереса в праве, как:

- 1) частная жизнь, от вторжения в которую человек должен быть огражден;
- 2) имущественный интерес;
- 3) моральные ценности, стимулы, выгоды;
- 4) политические дивиденды, влияющие на личный и экономический статус человека (см.: Немытина М.В. Право России как интеграционное пространство. Саратов: Научная книга, 2008. С. 48)

<sup>4</sup> Юридическое лицо в своей сущности оказывается «производной личностью», как его назвал в свое время И.А. Покровский (см.: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Сер. «Классика российской цивилистики». М.: Статут, 2009. С. 144—161)

<sup>5</sup> Причем не только связанные с обеспечением охраняемых правом интересов в сфере частной жизни процессуальные отношения, но и связанные с частными по своей природе механизмами обеспечения их охраны, носящими, как правило, судебный характер: как государственными, так и альтернативными им гражданскими механизмами (см.: Мамонтов А.Г. Независимость и законность современного суда: миф и реальность // История гос-ва и права. 2012. № 11. С. 41)

### Библиографический список

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

2. Мамонтов А.Г. Независимость и законность современного суда: миф и реальность // История гос-ва и права. 2012. № 11.

3. Немытина М.В. Право России как интеграционное пространство. Саратов: Научная книга, 2008.

4. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. Сер. «Классика российской цивилистики». М.: Статут, 2009.

5. Природа // Новая философская энциклопедия. <http://iph.ras.ru/elib/2440.html>



УДК 342  
ББК 67

Tatiana Vladimirovna KIKOT-GLUKHODEDOVA,  
associate professor of Department of constitutional and municipal law  
Moscow University of the MIA of Russia  
named after V.Ya. Kikot, candidate of law associate professor

## THE MAIN DIRECTIONS OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION: ON THE EXAMPLE OF EUROPEAN STATES

**Annotation.** The article deals with topical issues of fighting corruption on the example of the Italian Republic. The analysis and studied the European experience in the fight against corruption.

**Keywords:** corruption, foreign experience of fight against corruption, organized crime, corruption, confiscation.

Татьяна Владимировна КИКОТЬ-ГЛУХОДЕДОВА,  
доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: support@mosu-mvd.com

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ

**Аннотация.** В статье поднимаются актуальные вопросы борьбы с коррупцией на примере итальянской республики. Проведен анализ и изучен европейский опыт борьбы с коррупцией.

**Ключевые слова:** коррупция, зарубежный опыт борьбы с коррупцией, организованная преступность, противодействие коррупции, конфискация.

Опыт Италии в борьбе с коррупцией и организованной преступностью<sup>1</sup> активно используется во всех странах Евросоюза. Как заявил в 1994 г. в Неаполе на Всемирной конференции по проблеме организованной транснациональной преступности представитель Италии в комиссии ООН по преступности Ди Маджио: «Многие европейские страны отрицают, что для них существует проблема организованной преступности<sup>2</sup>. То же самое говорили в Италии в 1960-е годы. Крупным нашим достижением стало то, что мы признали мафию как криминальный институт». В результате, например, в октябре 2012 г. руководством страны по представлению МВД была отправлена в отставку из-за связей с мафией вся городская администрация столицы области

Калабрия (мэр и с ним все 30 депутатов областного совета), а городом до следующих муниципальных выборов управлял специальный комитет из трех человек, назначенный министром внутренних дел страны<sup>3</sup>.

Итальянцы первыми в Европе стали использовать институт гражданской конфискации<sup>4</sup> для изъятия различных активов, нажитых преступным путем, вне уголовного судопроизводства или параллельно с ним<sup>5</sup>; они еще в 1956 г. приняли закон «О профилактических мерах против лиц, угрожающих безопасности и общественной нравственности»<sup>6</sup>.

Этим законом было введено лишение активов вне уголовного судопроизводства как самих мафиози, так и лиц, связанных с мафией. К этой категории лиц в качестве пре-

вентивных мер стали активно применять арест, а в дальнейшем, после специального судебного решения, и конфискацию активов. В ходе расследования, направленного на установление и оценку источника доходов или иных активов, в том числе принадлежащих третьим лицам, которым такие активы могли быть переданы, выяснялись все источники доходов и активы ответчика, которые впоследствии арестовывались и конфисковывались, если удавалось установить следующее:

а) явное несоответствие между богатством такого лица и его реальным доходом;

б) имелись доказательства того, что активы являлись доходами от преступлений и (или) владелец не мог доказать законность происхождения денежных средств или недвижимого имущества.

Конечно, все разновидности гражданской конфискации не заменяют, а лишь дополняют институт уголовной конфискации.

Гражданская конфискация применяется лишь в тех случаях, когда уголовная конфискация невозможна или затруднена: подозреваемое в совершении преступления лицо скрывается от правосудия; подозреваемый в совершении преступления скончался до вынесения судом приговора; подозреваемый обладает правовым иммунитетом, делающим уголовное преследование невозможным; деньги и недвижимость установлены, а преступник неизвестен; активы находятся у третьих лиц, которым не предъявлялось обвинение в совершении преступления, но они, зная о криминальном происхождении актива, совершенно сознательно скрывают этот факт<sup>7</sup>.

Таким образом, гражданская конфискация не должна подменять собой уголовное преследование, но во многих случаях, особенно когда речь идет о коррупции в высших эшелонах власти, это самый простой и эффективный способ изъять доходы, нажитые преступным путем и восстановить справедливость<sup>8</sup>.

Кроме того, в уголовном законодательстве Италии (итальянцы первыми в континентальной Европе ввели эти нормы в национальное законодательство), Испании и Франции эффективно действует уголовно-правовой институт расширенной конфискации, при которой на обвиняемого, как и при гражданской конфискации, возлагается обязанность доказывания законности приобретенных активов<sup>9</sup>.

Расширенная конфискация стала усиленно применяться в остальных странах Евросоюза после принятия им в 2001 — 2005 гг. рамочных решений о замораживании и аресте преступных доходов<sup>10</sup>.

Эта тенденция, на наш взгляд, в ближайшей перспективе только усилится, так как в 2014 г. была принята еще одна директива ЕС, в соответствии с которой всем странам ЕС предложено разработать и установить в национальном законодательстве единый минимальный стандарт, при котором конфискации будет подлежать не только имущество, связанное с конкретным преступлением, но и иные активы, которые суд признает доходом от других преступлений<sup>11</sup>.

Из всех перечисленных выше стран континентальной Европы наиболее эффективно закреплен механизм конфискации в законодательстве Итальянской Республики. В Италии институт расширенной конфискации в ее современном виде применяется с начала 80-х годов прошлого века против организованных преступных сообществ<sup>12</sup>.

Он используется тогда, когда подозреваемый является частью структурированной группы, совершающей преступления в разное время и в различных местах постоянно и на профессиональной основе и отмывающей свои доходы от преступлений с использованием абсолютно легальной деятельности. В этом случае, как только дело касается мафии, обычный институт конфискации перестает работать. При расширенной конфискации именно обвиняемому предстоит доказать законность приобретенного имущества и денежных средств.

За прошедшие 30 лет расширенная конфискация в Италии широко и успешно применяется судами: к концу 2011 г. у мафии в пользу итальянского государства было конфисковано более 10 000 единиц недвижимости (в том числе дома, квартиры, яхты, пароходы, заводы, склады, земельные участки) и более чем 1500 компаний<sup>13</sup>.

Являясь эффективным правовым инструментом в борьбе с организованной преступностью<sup>14</sup>, расширенная конфискация успешно прошла проверку в Конституционном суде Итальянской Республики и, что особенно важно, в Европейском Суде по правам человека<sup>15</sup>.

В решениях этих судебных органов не раз подчеркивалось<sup>16</sup>, что расширенная конфискация не нарушает ни права собственности, ни принцип презумпции невиновности, ни права на справедливое судебное разбирательство<sup>17</sup>.

<sup>1</sup> Итальянцы первыми в мире на государственном уровне признали мафию как антигосударственный криминальный институт и выработали достаточно эффективные меры борьбы с организованной преступностью.

<sup>2</sup> Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Юриспруденция для бакалавров. М., 2013.

<sup>3</sup> Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н. Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М., 2013.

<sup>4</sup> В последние годы гражданская конфискация активов во всех развитых странах мира, вне зависимости от их правовых традиций, считается очень эффективным инструментом в борьбе с коррупцией и любыми незаконными доходами. Иск об изъятии незаконных активов в целях гражданской конфискации подается в суд представителем прокуратуры. Так как дело рассматривается исключительно по правилам гражданского судопроизводства, то уже собственник активов, являющийся ответчиком, обязан в суде доказать законность приобретения того или иного актива. Таким образом, бремя доказывания законности приобретения спорного имущества полностью перемещается на его владельца.

<sup>5</sup> В США — стране, где этот институт стал впервые применяться в борьбе с пиратством еще во второй половине XVIII в., а в настоящее время широко используется по делам о наркоторговле и преступлениям коррупционной направленности, изымается больше всего денежных средств в мире, при этом почти в половине всех случаев конфискация осуществляется в гражданском порядке, хотя очень часто такие иски идут одновременно с уголовным делом.

<sup>6</sup> Голованова Н.А. Конфискация VS коррупции (зарубежный опыт) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 52. С. 496.

<sup>7</sup> Иванцов С.В. Правовые проблемы контроля над организованной преступностью: международный опыт и перспективы развития // Вестник Воронежского ин-та МВД России. 2009. № 3. С. 10—16.

<sup>8</sup> Богданов А.В., Егоров С.А., Хазов Е.Н. Коррупция как один из элементов организованной преступности // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 67—71.

<sup>9</sup> Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

<sup>10</sup> См.: Council Framework Decision 2001/500/JHA of 26 June 2001 on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds of crime // OJ. L 182 of 05.07.2001. P. 1; Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property // OJ. L 68 of 15.03.2005. P. 16.

<sup>11</sup> Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union. 29.4.2014 / Official Journal of the European Union L 127/39 // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L.2014.127.01.0039.01.ENG>.

<sup>12</sup> В этом смысле законодательство Италии является образцом для всех стран Евросоюза — закон № 646, принятый еще в сентябре 1982 г. «О противодействии легализации доходов от преступной деятельности», как показало время, позволяет правоохранительным органам страны быстро арестовывать и конфисковывать в доход государства активы мафии. Его главный разработчик — депутат нижней палаты Раньоли был убит сразу же после выступления в парламенте с предложением принять этот закон (по имени инициаторовавших его принятие авторов этот правовой акт часто в научной литературе называют законом Раньоли — Ла Торе). (См.: Касаткина А.А. Централизованная (континентальная) модель обеспечения внутренней безопасности государства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 94, 96, 102—104).

<sup>13</sup> Голованова Н.А. Конфискация VS коррупции (зарубежный опыт) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 52. С. 499.

<sup>14</sup> Маилян С.С., Хазов Е.Н., Богданов А.В. Противодействие коррупционным проявлениям в правоохранительных органах // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2012. № 6. С. 101—104.

<sup>15</sup> Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

<sup>16</sup> Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.

<sup>17</sup> Голованова Н.А. Конфискация VS коррупции (зарубежный опыт) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 52. С. 501.

УДК 342  
ББК 67

Olga Sergeevna SEMINA,  
adjunct of the Department of theory of state and law  
of Moscow University of Ministry Internal Affairs of Russian named after V.Ya. Kikot

## LEGALITY AND LEGITIMACY: THE BALANCE AND INTERRELATIONSHIP BETWEEN

**Annotation.** The article considers the problem of correlation between the legality and legitimacy in the context of the main approaches to understanding of law, and the question of, what is the relationship of legality and legitimacy in human behavior as a subject of law.

**Keywords:** legitimacy, legality, legal positivism, natural law theory, sociological approaches to understanding law.

Ольга Сергеевна СЕМИНА, адъюнкт  
кафедры теории государства права  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя  
E-mail: olga.chuguntzova@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история государства и права;  
история учений о праве и государстве

## ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОМЕРНОСТЬ: СООТНОШЕНИЕ И ВЗАИМОСВЯЗЬ

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема соотношения правомерности и законности в контексте основных подходов к пониманию права, а также решается вопрос о том, какова связь законности и правомерности в поведении человека как субъекта права.

**Ключевые слова:** правомерность, законность, юридический позитивизм, естественно-правовая теория, социологический подход к пониманию права.

**И**зменения, происходящие в общественной жизни, обуславливают потребность в поиске новых подходов к решению задач, связанных с обеспечением правомерного поведения всех членов общества. Одновременно увеличивается значимость укрепления законности и правопорядка. Обеспечение правомерности и обеспечение законности зачастую воспринимаются как задачи, неразрывно связанные между собой, а иногда даже как тождественные, с чем, по нашему мнению, нельзя согласиться.

В связи с этим представляется интересным рассмотреть вопрос о том, каково в действительности соотношение правомерности и законности.

В отечественной правовой науке отсутствует единое общепризнанное мнение относительно содержания понятия «законность».

В юридической литературе законность рассматривается как режим общественно-политической жизни<sup>1</sup>; как идея<sup>2</sup>; как принцип права<sup>3</sup>; как конституционный принцип деятельности государства, его органов, общественных организаций, их должностных лиц, поведения граждан<sup>4</sup>; как метод государственного властвования<sup>5</sup>; как элемент демократии<sup>6</sup>; как особое состояние деятельности субъектов права<sup>7</sup>; как состояние, тождественное государственному правопорядку<sup>8</sup>; как соответствие деятельности участников правовых отношений нормам права, закону<sup>9</sup>.

Одни авторы говорят о законности лишь в применении к деятельности должностных лиц и органов государства, другие — в отношении поведения всех субъектов права, в том числе граждан. Это два принципиально разных подхода, и от того, какого придерживается тот или иной исследователь, зависит его представление о соотношении правомерности и законности.

Понятие «правомерность» тоже не имеет общепризнанного значения. Его содержание определяется, прежде всего, тем, в контексте какого подхода к пониманию права ставится вопрос о правомерности.

Представители юридического позитивизма исходят из отождествления права с законом и полагают, что неважным является содержание норм права или характер правопорядка, важно, чтобы установленные нормы четко соблюдались<sup>10</sup>. Среди ученых, придерживающихся позитивистского подхода к пониманию права, широко распространены представления о том, что законность совпадает с правомерностью.

В контексте социологического подхода к пониманию права правомерность выступает оценкой поведения как влекущего за собой позитивные последствия для существующей правовой практики и правовой жизни в целом<sup>11</sup>. В данном значении правомерность не совпадает с законностью по своей природе, так как правомерность выступает нравственно-правовой оценкой, а законность — юридической.

В контексте естественно-правового понимания правомерность предстает как соответствие поведения и его результатов тем нормам, которые воплощают в себе идейно-ценностные установки и нормативы должностования массового правового сознания. При этом правомерность выступает не только правовой характеристикой поведения, но и предъявляемым к нему нравственно-правовым требованием<sup>12</sup>. Законность же выражает строгое и неукоснительное соблюдение требований закона, т.е. в данном контексте законность и правомерность различаются по содержанию.

Итак, отсутствие полного совпадения «писаного» права с правовой практикой и

идейно-ценностными установками массового правосознания создает предпосылки для несовпадения правомерности и законности при условии, если признается нетождественность права закону. Поэтому в контексте любого подхода к пониманию права, за исключением позитивистского, происходит различение правомерности и законности как не совпадающих по своей природе, объекту, содержанию.

Несовпадение правомерности и законности, тем не менее, не означает отсутствия между ними связи в поведении человека как субъекта права. В процессе реализации правовых норм законность — одна из основополагающих правовых идей — получает свое фактическое воплощение в правомерном поведении субъектов. При этом она не исчезает, не прекращает своего существования, а трансформируясь, становится важным элементом их правосознания, находит отражение в действиях и поступках людей<sup>13</sup>.

Не только укрепление режима законности, но и правомерность действий субъектов права в значительной степени зависит от того, насколько успешно идея законности преодолевает еще имеющееся сопротивление в неприятии всего «юридического» в общественной жизни, находит свое адекватное отражение не только в правовой идеологии, но и в социально-правовой психологии, групповом и индивидуальном правосознании.

В то же время стремление во всем поступать правомерно — залог принятия гражданами, должностными лицами идеи законности в качестве отправного начала их правовой деятельности, внутреннего мотива поведения, реальной ценности жизни<sup>14</sup>.

Следует подчеркнуть, что наиболее тесно связанными законность и правомерность оказываются в поведении должностных лиц как субъектов права, которые вступают в правовые отношения не от своего имени, а от имени государства. Должностное лицо стремится к достижению целей и к решению задач, значимых для государства и общества, а в его действиях и решениях находит выражение не его собственная воля, а воля представляемого им государства.

Особенности правового статуса должностных лиц как субъектов права, а также специфика нормативного правового регулирования осуществляемой ими деятельности предопределяют то, что в деятельности должностных лиц законность оказывается основополагающим критерием ее правомерности. Незаконные действия и решения должностного лица не могут быть признаны правомерными вне зависимости от того, чем еще с правовой точки зрения они характеризуются.

Таким образом, проблема соотношения правомерности и законности не имеет однозначного решения.

Решение проблемы соотношения законности и правомерности затрудняется отсутствием в современной правовой науке единого, общепризнанного понимания соответствующих категорий.

В контексте любого правопонимания, предполагающего признание нетождественности права и закона, правомерность и законность — это не синонимичные понятия. отождествление правомерности с законностью допускается только в контексте позитивистского понимания права, в рамках социологического и естественно-правового понимания права законность с правомерностью не совпадают по своей природе, объекту, содержанию.

Однако несовпадение правомерности и законности, еще раз подчеркнем, не означает отсутствия между ними связи. Являясь значимой для правового сознания идеей, законность в процессе реализации правовых норм воплощается в правомерном поведении субъектов. От того, насколько ценность законности признается господствующей правовой идеологией, какое место она занимает в идейно-ценностном строе общественного, группового и индивидуального сознания, зависит правомерность действий субъектов права.

Наиболее тесная связь между правомерностью и законностью обнаруживается в том случае, когда они рассматриваются в качестве характеристик деятельности должностных лиц государства. Это связано с особенностями правового статуса названных субъектов права и спецификой осуществляемой ими деятельности.

<sup>1</sup> См.: *Гуцриев Х.С.* Проблема режима законности и правовая культура общества // Социально-правовые и психологические основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России: проблемы теории и практики: Мат-лы науч.-практ. конф. Ч. 3. СПб., 1997; *Пономарев Д.А.* Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.

<sup>2</sup> *Горячева С.В.* Законность в правовом государстве // Вестник Екатеринбургского ин-та. 2015. № 3.

<sup>3</sup> *Ефремов А.Ф.* Теоретические и практические проблемы реализации принципов законности в Российском государстве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001.

<sup>4</sup> См.: *Лисюткин А.Б.* К понятию законности // Правоведение. 1993. № 5; *Кудрявцев В.Н.* О правопонимании и законности // Гос-во и право. 1994. № 3.

<sup>5</sup> *Бахрах Д.Н.* Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1992. № 3.

<sup>6</sup> *Гааг Л.В.* К вопросу о механизме обеспечения законности в обществе // Актуальные вопросы государства и права в современный период. Томск, 1994.

<sup>7</sup> *Альбов А.П., Берекет В.М., Сарсенко К.М.* Законность как условие развития личности и государства // Социально-правовые и психологические основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России: проблемы теории и практики: Мат-лы науч.-практ. конф. Ч. 3. СПб., 1997.

<sup>8</sup> *Солуков А.А.* Законность как состояние // История государства и права. 2011. № 7.

<sup>9</sup> *Комаров С.А., Рыбаков В.А., Толкачев К.Б., Хабидуллин А.Г.* Социалистическая законность и юридическая ответственность в деятельности ИТУ. Уфа, 1990.

<sup>10</sup> *Малахов В.П.* История политических и правовых учений. М., 2003. С. 598—599.

<sup>11</sup> *Рязанова Н.А.* Правомерность как характеристика деятельности сотрудников органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 137.

<sup>12</sup> Там же. С. 137.

<sup>13</sup> *Епифанов А.Е., Кдлян Е.Л.* Теоретические аспекты воздействия законности на правовое поведение личности: Монография. М., 2015. С. 22.

<sup>14</sup> Там же. С. 22.

### Библиографический список

1. *Альбов А.П., Берекет В.М., Сарсенко К.М.* Законность как условие развития личности и государства // Социально-правовые и психологические основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России: проблемы теории и практики: Мат-лы науч.-практ. конф. Ч. 3. СПб., 1997.

2. *Бахрах Д.Н.* Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1992. № 3.

3. Гааг Л.В. К вопросу о механизме обеспечения законности в обществе // Актуальные вопросы государства и права в современный период. Томск, 1994.

4. Горячева С.В. Законность в правовом государстве // Вестник Екатеринбургского ин-та. 2015. № 3.

5. Гуцериев Х.С. Проблема режима законности и правовая культура общества // Социально-правовые и психологические основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России: проблемы теории и практики: Мат-лы науч.-практ. конф. Ч. 3. СПб., 1997.

6. Епифанов А.Е., Кдлян Е.Л. Теоретические аспекты воздействия законности на правовое поведение личности: Монография. М., 2015.

7. Ефремов А.Ф. Теоретические и практические проблемы реализации принципов законности в Российском государстве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001.

8. Комаров С.А., Рыбаков В.А., Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Социалистическая законность и юридическая ответственность в деятельности ИТУ. Уфа, 1990.

9. Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности // Гос-во и право. 1994. № 3.

10. Лисюткин А.Б. К понятию законности // Правоведение. 1993. № 5.

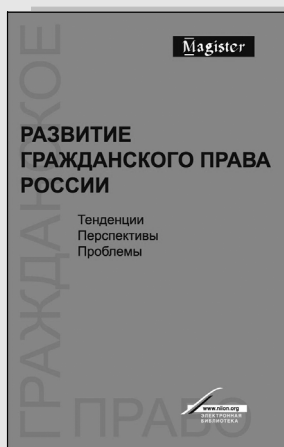
11. Малахов В.П. История политических и правовых учений. М., 2003.

12. Пономарев Д.А. Теоретические проблемы развития понятия законности в отечественной юридической науке: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.

13. Рязанова Н.А. Правомерность как характеристика деятельности сотрудников органов внутренних дел: Дис ... канд. юрид. наук. М., 2012.

14. Солуков А.А. Законность как состояние // История гос-ва и права. 2011. № 7.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ



**РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА РОССИИ. ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ, ПРОБЛЕМЫ**

Монография / Е.В. Богданов, Д.Е. Богданов, Е.Е. Богданова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 335 с. (Серия «Magister»)

Рассмотрены методологические проблемы гражданско-правового регулирования общественных отношений. Показаны моделирование права собственности в гражданском праве и развитие договорного права России. Раскрыты влияние добросовестности на развитие института защиты субъективных гражданских прав и влияние справедливости на развитие отдельных институтов гражданско-правовой ответственности.

Для аспирантов и студентов юридических вузов, а также для специалистов в области юриспруденции.

*Парламентаризм в современном мире*

---

УДК 342.53  
ББК 67

**Sergei Alekseevich EGOROV**,  
deputy head of the Department of constitutional and municipal law  
of Moscow University the Ministry of internal affairs of Russia  
named after V.Ya. Kikot, candidate of law. associate professor;

**Pavel Vyacheslavovich NESMELOV**,  
associate professor of activities of internal affairs agencies  
in special conditions of Moscow University of the Ministry  
of internal affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of law;

**Grigory Vladimirovich SHEVCHENKO**,  
senior lecturer of activities of internal affairs agencies in special  
conditions of Moscow University of the Ministry of internal  
affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

**THE FORMATION AND DEVELOPMENT  
OF PARLIAMENTARISM IN RUSSIA**

**Annotation.** The article analyzes the views of scientists about the formation and development of parliamentarism in Russia. Compares with the countries of the United States and Germany.

**Key words:** parliamentarism in Russia, the Federal Assembly of the Russian Federation, history of parliamentarism.

---

**Сергей Алексеевич ЕГОРОВ**,  
заместитель начальника кафедры конституционного  
и муниципального права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук, доцент

**Павел Вячеславович НЕСМЕЛОВ**,  
доцент кафедры деятельности ОВД в особых условиях  
Учебно-научного комплекса Специальной подготовки Московского  
университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук

**Григорий Владимирович ШЕВЧЕНКО**,  
старший преподаватель кафедры деятельности ОВД  
в особых условиях Учебно-научного комплекса  
Специальной подготовки Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя  
E-mail: pvnsb@mail.ru

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ  
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ**

**Аннотация.** В статье анализируются взгляды ученых о становлении и развитии парламентаризма в России. Дается сравнение со странами США и ФРГ.

**Ключевые слова:** парламентаризм в России, Федеральное Собрание Российской Федерации, история парламентаризма.

---



**Н**ародное представительство (представительная власть) в России была с глубокой древности. Под звон колоколов в Новгороде и Пскове, Москве и Рязани, в Киеве и Владимире собиралось народное собрание (вече) в Древней Руси, чтобы решить, кого призвать на княжение, собирать ли в поход войско или дружину, увеличивать ли подати (налоги) и т.д.

В Новгороде юридически высшим (представительным) органом считалось вече — собрание полноправных жителей мужского пола. Совет веча формировался из бояр и высших чинов новгородской администрации. Народное собрание (вече) в Киевском государстве функционировало слабо, однако в Древнерусском государстве, во всех его землях глас народный на вече звучал мощно и властно, вынуждая нередко к уступкам князей и прочих именитых сословий. Все нормы права Киевского государства — это акты княжеской власти, но иногда закон принимали коллегиально — не единоличным монархом, а съездом князей. В Пскове же были свои особенности. В частности, закон принимался на вече после одобрения духовенством<sup>1</sup>.

В известной степени продолжением этой формы представительства позднее был Земский собор. Правда, вначале он имел сходство с парламентом. В то время можно выделить три основных представительных собора:

- 1) Освященный собор — собрание высшего духовенства;
- 2) Синамет — Боярская дума — во главе с князем Мстиславским;
- 3) земля — должностные лица царской администрации, а также представители от купцов.

Фактическая власть все равно была сосредоточена в руках царя. Градация деятельности Земских соборов по периодам предложена Л.В. Черепниным. Он выделяет шесть периодов:

- 1) время царствования Ивана Грозного, а также фактическое время межцарствия, когда Иван Грозный не оставил наследника;
- 2) с начала политического кризиса 1584 г. до падения царства Василия Шуйского (1610);
- 3) существование в качестве верховного органа власти соборов при ополчениях;

4) соборы, действующие в качестве совещательного органа при царе М.Ф. Романове (1613 — 1622);

5) соборы собираются редко, только по важнейшим вопросам внутренней и внешней политики (1632 — 1652);

6) время затухания деятельности соборов.

Нормативные акты, принятые на Земских соборах до 1648 г., можно также разделить на следующие основные группы:

- а) акты избрания на царство;
- б) акты, содержащие важные государственные решения по реорганизации власти;
- в) акты, посвященные налогообложению<sup>2</sup>.

В это время развитие русской государственности привело к окончательному утверждению абсолютизма.

Указом от 22 февраля 1711 г. был учрежден новый государственный орган — Правительствующий Сенат. В организации и деятельности Сената получили дальнейшее развитие принципы бюрократического управления. Но в окончательном виде Сенат сложился не сразу: с момента образования и до конца первой четверти XVIII в. его структура, порядок и круг деятельности подвергались значительным изменениям.

Некоторые ученые высказывали мнение, будто Правительствующий Сенат в первое время являлся чрезвычайным учреждением или временным органом и лишь впоследствии приобрел статус постоянного учреждения. Такая оценка справедливо была опровергнута А.Н. Филипповым. Хотя сам Пётр I в указе от 22 февраля 1711 г. говорит об образовании Сената «для отлучек наших».

При Александре II был рассмотрен проект создания за-коносовещательного представительного органа, подготовленный министром внутренних дел Лорис-Меликовым. В проекте предлагалось среди многочисленных реформ власти ввести общую комиссию, которая составлялась из выборных представителей:

- 1) значительнейших городов, в столицах — по два, в прочих — по одному;
- 2) назначенных особым порядком членов от тех местностей, в коих положение о Земских учреждениях не действует;
- 3) от губерний — по одному или по два члена соотнositельно с населением губернии;

4) из членов общей комиссии как из среды главных, так и из других лиц, принадлежащих к населению губернии или города.

Учреждение общей комиссии не изменяло существовавший порядок возбуждения законодательных вопросов и окончательного их обсуждения, однако вносило возможность участия народа в управлении, а значит, приносило спокойствие в народные массы.

В последние недели своей жизни Александр II рассмотрел и одобрил проект законосовещательного органа, представленный министром внутренних дел Лорис-Меликовым. Император одобрил идею министра о привлечении сведущих лиц к совещательному участию при подготовке законопроектов центральными учреждениями. Император повелел графу Лорис-Меликову подготовить правительственное сообщение о принятом решении. Проект этого сообщения был составлен и одобрен. Окончательное слушание проекта было назначено на 4 марта 1881 г., однако внезапная кончина императора помешала осуществлению проекта.

Анализируя попытки российских царей XIX в. усовершенствовать систему государственной власти путем создания необходимой представительной власти, можно отметить, что с самого начала зарождения и формирования представительной власти — вече в Древней Руси — власть имущие не хотели ее лишиться и осторожничали. В частности, Александра I пугало активное конституционное брожение в кругах дворянства. Его последователи тоже не пошли на решительные реформы политической системы. Активный поиск форм конституционного устройства был отложен до начала XX столетия.

В результате представительный орган (парламент) в России возник слишком поздно для того, чтобы успешно выполнить свою основную миссию: сформировать надлежащую законодательную базу, обеспечить мирную, эволюционную модернизацию государства и гражданского общества.

После насильственного свержения царизма в России не осталось ни одного легитимного законодательного органа. Даже когда Государственная Дума и Государственный Совет еще не были упразднены, их законодательная деятельность уже фактически прекратилась. Даже император Николай II, оли-

цетворявший высшую власть в государстве, в период революционных событий 1917 г. отрекся от престола.

Новый этап в развитии органов представительной и законодательной власти в нашей стране обозначился в конце 80-х — начале 90-х годов началом работы съездов народных депутатов СССР и РСФСР. Тогда же и начался процесс кардинального пересмотра конституционных основ государственно-политической системы. Этот процесс особенно активизировался с образованием в 1991 г. нового государства — Российской Федерации<sup>3</sup>.

Парламентаризм в России, в его традиционном виде, исчезнув в 1917 г. возродился в 1993 г. В современной России верхняя палата парламента — Совет Федерации должен был состоять из представителей субъектов Федерации — по два от каждого. Срок полномочий Государственной Думы был определен в четыре года, но для первого ее созыва переходными положениями Конституции он был ограничен двумя; для Совета Федерации он не оговаривался. В указах Президента РФ не определялись процедурные вопросы выборов в Совет Федерации, и депутаты первого его созыва (вместе с депутатами Государственной думы) были избраны 12 декабря 1993 г. по двухмандатным округам сроком на два года<sup>4</sup>.

В декабре 1995 г. вступил в силу Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которым в него должны были уже не избираться, а входить по два представителя от каждого субъекта Федерации по должности — глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов власти. Этот акт утратил силу в августе 2000 г., когда по инициативе президента В.В. Путина был принят новый закон о порядке формирования Совета Федерации, в соответствии с которым впредь не главы двух ветвей власти субъекта Федерации являются членами этого органа, а избранные или назначенные ими представители<sup>5</sup>.

В ряде зарубежных стран, например в Сенат США, члены избираются на основе прямых выборов в штатах. Имеется ряд существенных различий между процессом принятия законов в США, с одной стороны, и в ФРГ и РФ, с другой стороны (см. табл.).

Сравнительный анализ законодательного процесса США, ФРГ и России

США	ФРГ, РФ
Одинаковое участие обеих палат в законодательном процессе	Приоритет одной палаты (Бундестага и Государственной Думы)
Исполнительная власть не имеет права законодательной инициативы	Исполнительная власть имеет право законодательной инициативы
Применение принципа дисконтинуитета	Принцип дисконтинуитета не применяется

Вместе с тем такой элемент законодательного процесса, как право президента применять отлагательное вето, имеется в США и РФ, но отсутствует в ФРГ<sup>6</sup>.

Современная система органов государственного управления США базируется на положениях Конституции США, принятой в 1787 г. Действующая Конституция является второй за более чем двухсотлетнюю историю страны.

Первая — Статьи конфедерации — вступила в силу в 1781 г. На ее основе создавалась конфедерация независимых штатов (государств). Единое государство было образовано только после принятия Конституции 1787 г.

Порядку формирования и функционирования законодательной власти посвящена статья 1 Конституции.

Орган законодательной власти США — Конгресс — имеет традиционную бикамеральную модель, т.е. состоит из двух палат: Сената и Палаты представителей. Верхняя палата — Сенат — является органом представительства субъектов федерации (штатов); нижняя палата — Палата представителей — органом общенационального представительства.

Палата представителей избирается на два года по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе. Обычно в каждом округе баллотируется два кандидата: один от Республиканской и один — от Демократической партий. Первоначально Палата представителей состояла из 65 депутатов. Сейчас в ее составе 435 депутатов. Вся страна разбита на равные избирательные ок-

руга так, что один депутат избирается приблизительно от 520 тыс. избирателей<sup>7</sup>.

ФРГ является парламентарной республикой (Бундестаг избирает Канцлера, участвует в выборах Президента; Правительство ответственно перед Бундестагом и, в значительно меньшей степени, перед Бундесратом). В отличие от США орган представительства субъектов федерации является нижней, а не верхней палатой, что свидетельствует о большей зависимости субъектов федерации (земель) от федеральных органов власти по сравнению с США<sup>8</sup>.

В ФРГ наблюдается значительная разница между полномочиями Бундестага и Бундесрата. Полноправным органом законодательной власти является лишь верхняя палата. Бундесрат — вспомогательный консультативный орган, лишенный возможности существенно влиять на формирование государственной политики. Руководящим органом Бундестага является Совет старейшин, представляющий интересы всех фракций. Роль председателя палаты не велика. Это существенное отличие Бундестага от парламентов англосаксонских государств.

С одной стороны, Конгресс США является независимым органом, обладающим широкими полномочиями. Он не только занимается законотворческой деятельностью, но имеет реальные рычаги контроля над органами исполнительной власти (импичмент, назначение государственных деятелей и ратификация договоров с совета Сената). С другой стороны, Правительство США не несет ответственности за свою деятельность перед Конгрессом (признак президентской республики). В США — «жесткое» разделение вла-

стей (Президент не может распустить Конгресс; Конгресс не может смещать министров).

Сенат является Верхней палатой Конгресса не только номинально (по Конституции), но и по порядку формирования (численность Сената в 4,5 раза меньше, а срок полномочий сенаторов в три раза больше, чем у депутатов нижней палаты), и по полномочиям (назначение государственных деятелей, ратификация договоров, суд в порядке импичмента — в руках Сената). В отличие от Палаты представителей Сенат имеет статус постоянно действующего органа<sup>9</sup>.

В Бундестаге 23 комитета (иностраных дел, по экономике, по обороне, по спорту и т.д.). В заседаниях комитетов должны принимать участие представители соответствующих министерств.

Основные управленческие функции сосредоточены в руках Совета старейшин, а не председателя. Совет старейшин распределяет посты председателей комитетов и комиссий: определяет время и повестку каждого заседания Бундестага; распоряжается помещениями Бундестага; решает, когда определенный законопроект включить в повестку дня.

При этом главная цель Совета старейшин — обеспечить согласование интересов фракций (ст. 6 Регламента Бундестага). Председатель Бундестага только устанавливает очередность выступлений (ст. 20 Регламента Бундестага).

Структура Бундесрата значительно отличается от структуры Бундестага. В нижней палате нет фракций и Совета старейшин. Единоличным руководителем Бундесрата является председатель, избираемый на один год (ст. 52 Основного закона). По установившейся традиции председателем Бундесрата всегда является премьер-министр одной из земель.

В Бундесрате действует 17 постоянных комитетов. Также могут быть созданы временные комиссии. В отличие от Бундестага все комитеты и комиссии Бундесрата формируются по земельному, а не по партийному принципу (в каждый комитет входит по одному представителю от каждой земли).

По вопросу трансформации организационных основ отечественного парламентаризма в 2001 — 2002 гг. по инициативе Кремля

были внесены важные изменения в федеральное законодательство, касающиеся структуры политических партий в центре и регионах. Были установлены критерии, необходимые для регистрации политической партии: минимальная численность членов партии должна достигать 10 тыс., у партии должны быть региональные отделения не менее чем в половине субъектов.

Кроме того, прекратили свое существование региональные партии как возможные причины сепаратизма и инакомыслия. В 2004 г. требования к партиям еще больше возросли, была введена смешанная система парламентских выборов в регионах, по образцу Государственной Думы. Основной целью федерального центра при проведении реформы партийной системы и избирательного законодательства было формирование четкой вертикали исполнительной власти и выведение региональных парламентов из-под зависимости глав регионов.

Можно утверждать, что Кремль заинтересован в том, чтобы все законодательные собрания регионов находились под контролем «Единой России». Первое изменение с момента создания Совета Федерации произошло в августе 2000 г., когда по инициативе президента В.В. Путина, как мы уже отмечали ранее, был принят новый закон о порядке формирования Совета Федерации, в соответствии с которым впредь не главы двух ветвей власти субъекта Федерации являются членами этого органа, а избранные или назначенные ими представители.

Государственная Дума с момента своего первого созыва также претерпела ряд существенных изменений в системе выборов депутатов. Государственная дума по-прежнему состоит из 450 депутатов, ровно половина из которых избирается напрямую и в один тур по результатам голосования в одномандатных округах. Вторая половина формируется политическими партиями России, преодолевшими 5%-ный барьер по результатам голосования за списки партий<sup>10</sup>. Именно такая схема действовала на выборах в российский парламент в 1993 — 2003 гг. и с 2016 г.<sup>11</sup> действует снова.

В 2007 и 2011 гг. все 450 депутатов Госдумы определялись по результатам голосования по партийным спискам, а проходной

барьер равнялся 7%. Но на выборах 2011 г. партии, набравшие менее 7%, но более 6%, а также менее 6%, но более 5%, получили бы по два и одному мандату, соответственно (но по результатам выборов таких партий не было)<sup>12</sup>.

Таким образом, Российская Федерация является полупрезидентской республикой: Президент избирается не парламентом, а всенародно; но Правительство ответственно перед парламентом. Ответственность Правительства РФ перед Федеральным Собранием выражается, во-первых, в необходимости санкции Государственной Думы при назначении Председателя Правительства и, во-вторых, в возможности вынесения вотума недоверия Правительству.

Федеральное Собрание РФ имеет, в сравнении с зарубежными системами государственного устройства, значительно меньше возможностей влиять на органы исполнительной власти (осуществление главных полномочий, с помощью которых Федеральное Собрание может влиять на органы исполнительной власти — вынесение вотума недоверия и осуждение Президента в порядке импичмента — очень затруднено).

По порядку формирования и организационной структуре Федеральное Собрание РФ имеет много общего с парламентом ФРГ (полумажоритарная система выборов в Государственную Думу; 5% -ный барьер; наличие коллегиального Совета в Государственной Думе<sup>13</sup>; участие в работе одной из палат представителей исполнительной власти субъектов Федерации)<sup>14</sup>.

К общим функциям большинства парламентов мира относятся следующие: признание, соблюдение, охрана и защита прав и свобод человека<sup>15</sup>; законодательная компетенция; финансовая компетенция; ратификация и денонсация международных договоров; назначение референдумов; формирование государственных органов и учреждений, назначение либо избрание должностных лиц или участие в этих процедурах; полномочия в области обороны и безопасности; судебные полномочия<sup>16</sup>.

За годы функционирования парламента существенно обновилась вся законодательная

база его деятельности. Наиболее существенные изменения произошли в формировании палат парламента.

Порядок формирования Совета Федерации менялся трижды. Сейчас Федеральное Собрание формируется и действует на основе Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 02.05.2015 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Порядок избрания Государственной Думы также трижды претерпел существенные изменения. В настоящий момент избрание депутатов и функционирование Государственной Думы в основном регламентируется Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016 г.)<sup>17</sup>.

<sup>1</sup> Червонюк В.И. Теория государства и права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Сер. Высшее образование. М., 2009.

<sup>2</sup> Червонюк В.И. Законодательная власть в зарубежных странах: Учеб. пособие: В 2-х т. М.: Моск. ун-т МВД России, 2009.

<sup>3</sup> Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: Форум — ИНФРА-М, 2013. С. 37.

<sup>4</sup> Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зипченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Юриспруденция для бакалавров. М., 2013.

<sup>5</sup> Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Magister. М., 2016.

<sup>6</sup> Мамонтова Э.А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. Тамбов: ФГБОУ ВПО ТГТУ, 2013. С. 43.

<sup>7</sup> Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

<sup>8</sup> Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003.

<sup>9</sup> Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

<sup>10</sup> Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Павлов Е.А., Шуленин В.А., Кирсанов А.Ю. Избирательное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Юриспруденция для бакалавров / Под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. М., 2013.

<sup>11</sup> Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.А., Хазов Е.Н., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Егоров С.А. Актуальные проблемы избирательного права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Magister / Под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

<sup>12</sup> Юдин Ю.А. Указ. соч. С. 107.

<sup>13</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с учетом поправок,

внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; <http://www.pravo.dov.ru>

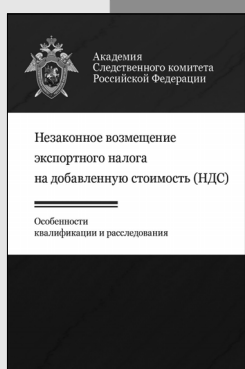
<sup>14</sup> Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зеинин С.С. Муниципальное право России: Учебник. 8-е изд. М., 2016.

<sup>15</sup> Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

<sup>16</sup> Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Хазов Е.Н., Багмет А.М., Эриашвили Н.Д. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов. 6-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М., 2013.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016 г.). «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // <http://www.pravo.dov.ru>

## ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ



**Незаконное возмещение экспортного налога на добавленную стоимость (НДС). Особенности квалификации и расследования:** Учеб. пособие / Под ред. А.М. Багмета. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 159 с.

Проблема противодействия преступному возмещению налога на добавленную стоимость (НДС) в настоящее время сохраняет свою актуальность. Механизм уплаты и возмещения этого налога позволяет недобросовестным налогоплательщикам изымать из федерального бюджета значительные средства или уклоняться от выполнения обязанности по уплате НДС и иных федеральных налогов.

В пособии рассматриваются вопросы квалификации и предварительного расследования преступлений, связанных с незаконным возмещением экспортного НДС, раскрываются механизм совершения данных преступлений, характерные способы и схемы неправомерного возмещения НДС. Пособие содержит материалы судебной практики.

Пособие подготовлено с учетом изменений УК РФ, УПК РФ по состоянию на 19 декабря 2014 г.

Для студентов, преподавателей вузов юридического профиля, следователей, прокуроров, судей, повышающих свою квалификацию.

УДК 340.131.5  
ББК 67

Stanislav Alexandrovich IVANOV,  
associate professor of Department of theory of state  
and law Moscow University of the MIA of Russia  
for them V.Ya. Kikot, candidate of law, associate professor

## FEATURES LEGAL FORCE EXAMINATION OF REGULATORY ACTS AND THEIR DRAFTS

**Annotation.** In the absence of legislative consolidation of legal effect (importance, priority) of each type of examination opinions on legal act or draft legal act there are conditions to create a situation of legal uncertainty in which the authorities get «unreasonably wide limits of discretion» in law-making and enforcement processes, which qualifies in the legislation as a corruption-factor.

**Keywords:** the validity of the conclusions of the examination of regulatory acts (draft regulatory acts), the criteria for determining the validity of expert opinions, the research nature of the examination of regulatory acts (draft regulatory acts).

Станислав Александрович ИВАНОВ, доцент  
кафедры теории государства и права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук, доцент  
Email: ivan.tgp@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

## ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЫ ЗАКЛЮЧЕНИЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ И ИХ ПРОЕКТОВ

**Аннотация.** В условиях отсутствия законодательного закрепления юридической силы (значимости, приоритетности) каждого вида заключений экспертизы на нормативный акт или проект нормативного акта возникают условия для создания ситуации правовой неопределенности, в которой полномочные органы получают «необоснованно широкие пределы усмотрения» в правотворческом и правоприменительном процессах, что квалифицируется в законодательстве как коррупциогенный фактор.

**Ключевые слова:** юридическая сила заключений экспертизы нормативного акта (проекта нормативного акта), критерии определения юридической силы заключений экспертизы, исследовательская природа заключений экспертизы нормативных актов (проектов нормативных актов).

**В** последние десятилетия в законодательстве было закреплено множество различных видов экспертизы проектов нормативных правовых актов и действующих нормативных актов. Так, в законотворческом процессе в соответствии с Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания РФ<sup>1</sup> (далее — ГД) установлены правовая, юридико-техническая и линг-

вистическая экспертизы законопроектов (ч. 2 ст. 27, части 2, 5, 6 ст. 94, ч. 2 ст. 112), отражающихся в заключении Правового управления Аппарата ГД (ч. 8 ст. 119).

Регламентом ГД также установлена возможность проведения независимой экспертизы (ч. 2 ст. 27). Сравнение ч. 1 ст. 121 и ч. 2 ст. 112 показывает, что предмет независимой экспертизы совпадает с предметом правовой

экспертизы. Поскольку предмет заключения Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (части. 1.1, 5 ст. 112, п. «р» ч. 1 ст. 11, ч. 3 ст. 27) в Регламенте ГД также не определен, то он может совпадать не только с каким-то одним видом экспертизы, а со всеми названными выше видами экспертизы законопроекта.

Помимо этого, Председатель Государственной Думы может поручить проведение экспертизы законопроекта созданному им Научному совету по правотворчеству (пункты «з.1», 6 ст. 11). А председатель комитета, ответственного за рассмотрение законопроекта, может направить его «в государственные органы, другие организации... для проведения научной экспертизы». Предметы этих двух видов научной экспертизы в Регламенте ГД также не определены, поэтому они тоже могут совпадать не только с предметом друг друга, но и с предметом всех названных ранее видов экспертизы законопроекта, проводимых в Государственной Думе.

В практике законотворческой деятельности в связи с этим возникает вполне закономерный вопрос: при наличии противоречия в выводах различных видов экспертных заключений по одним и тем же вопросам какое из них будет обладать для законотворческого органа большей юридической силой, т.е. большей значимостью (имеется ввиду юридическая сила правового акта не в смысле иерархии<sup>2</sup>, а в смысле значимости)? Какое из них следует рассматривать в качестве основы для выработки нормативных решений? То, которое отражает интересы субъекта законодательной инициативы, или то, которое отражает интересы общества, различных его классов и слоев? То, которое отражает интересы социальной или партийной группы, поддерживающей законопроект, либо то, которое отражает выводы юридической науки?

При наличии у каждого вида экспертизы своего, специфического предмета, не совпадающего с предметом ни одного другого вида экспертизы, подобного рода вопросы не возникают ни с одним экспертным заключением.

Однако на практике предмет многих экспертиз совпадает и, с одной стороны, это является положительным моментом, так как орган, принимающий ответственные право-

вые решения, может в такой демократической обстановке сравнить различные точки зрения, выбрать из нескольких позиций наиболее верную по его мнению, а, с другой стороны, чем будет руководствоваться властный орган в подобной ситуации, ведь критерии определения наиболее точных выводов экспертизы, как это было в случае с Государственной Думой, нормативно не закреплены. И тогда возникают вполне закономерные, сформулированные выше вопросы, назвать которые избыточными (лишними) очень сложно. А, может быть, такая правовая неопределенность сложилась только в Государственной Думе, а в других органах государственной власти подобных вопросов не возникает?

Итак, структурные подразделения Совета Федерации Федерального Собрания РФ (далее — СФ) в соответствии с Регламентом СФ<sup>3</sup>, как и в Государственной Думе, осуществляют правовую и лингвистическую экспертизы (ч. 2 ст. 141), а также социально-экономическую экспертизу законопроектов (ч. 3 ст. 141.1). Помимо этого, в Регламенте СФ закреплена возможность проведения независимой экспертизы законопроектов, а также возможность создания экспертных советов на общественных началах (ч. 2 ст. 93).

Предмет независимой экспертизы и виды экспертиз, которые проводят так называемые «экспертные советы на общественных началах» в Регламенте СФ не закреплены. О предмете общественной экспертизы, проводимой Общественной палатой РФ (п. «к.1» ч. 1 ст. 18), также ничего не указано в Регламенте СФ. Получается, что в Совете Федерации сложилась аналогичная, как и в Государственной Думе, правовая неопределенность: при наличии экспертных заключений, содержащих различные оценки по одному и тому же вопросу (вопросам), какое из них для членов Совета Федерации должно иметь большую юридическую силу, первоочередное значение, чем должны руководствоваться члены СФ при рассмотрении экспертных заключений? Такая правовая неопределенность характерна не только для законотворческого процесса, но и для правотворческого процесса в целом.

Не многим отличается данная ситуация с экспертными заключениями на действующие нормативные правовые акты.



Так, в Федеральном законе от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013 г.) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>4</sup> антикоррупционную экспертизу, например нормативных актов субъектов РФ, могут проводить прокуроры, Минюст России, иные «органы, организации, их должностные лица» (ч. 1 ст. 3), а также «институты гражданского общества и граждане могут... за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу» (ч. 1 ст. 5).

Если в соответствующем экспертном заключении или требовании прокурора будут выявлены коррупциогенные факторы, а в остальных заключениях будет указано на отсутствие подобного рода факторов, какое из них будет иметь большую юридическую силу, большее значение и приоритет, например, для суда или для иного уполномоченного органа<sup>5</sup>?

Тот факт, что для заключений Минюста России и заключений независимой экспертизы определено, что они имеют «рекомендательный характер» (ч. 5 ст. 4 и ч. 3 ст. 5), а в отношении протеста прокурора такого не определено (требование прокурора «учитывается в установленном порядке» — ч. 3 ст. 4), не дает оснований для приоритетности ни одного из заключений антикоррупционной экспертизы.

Разница лишь в том, что «требование прокурора об изменении нормативного правового акта может быть обжаловано в установленном порядке», а в отношении заключения экспертизы Минюста России и заключений независимой антикоррупционной экспертизы возможность обжалования не закреплена.

И еще одно отличие: срок рассмотрения протеста прокурора — десять дней, а для заключения экспертизы Минюста России и независимой антикоррупционной экспертизы сроки не определены.

Вместе с тем и требование прокурора по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, и заключение антикоррупционной экспертизы, составленное Минюстом России, и заключение независимой экспертизы подлежат «обязательному рассмотрению соответствующим органом, организаци-

ей или должностным лицом» (части 3, 5 ст. 4 и ч. 3 ст. 5).

Таким образом, элементы значимости (приоритетности) заключений антикоррупционной экспертизы в данном Федеральном законе не закреплены.

Представляется необходимым принятие дополнений в законодательные и подзаконные нормативные акты об антикоррупционной экспертизе с закреплением значимости каждого вида заключений антикоррупционной экспертизы и их соотношения с другими видами заключений экспертиз нормативных актов (их проектов).

Для решения возникающих на практике споров о большей или меньшей значимости того или иного вида экспертного заключения, по все видимости, необходимо обратиться к юридической природе экспертизы на нормативные акты (их проекты).

В юридической доктрине характеристика природы экспертизы нормативных актов и их проектов так или иначе связывается с определенным исследованием: это «экспертное исследование»<sup>6</sup>, либо «исследование, имеющее процессуальную природу»<sup>7</sup> или «комплексное исследование»<sup>8</sup> и т.д.). Данные положения юридической доктрины нашли отражение в Модельном законе СНГ «О государственной экспертизе»<sup>9</sup>, согласно которому экспертная деятельность «относится к исследовательской деятельности», а ее результаты «относятся к результатам научно-исследовательской деятельности» (ч. 3 ст. 1). Если экспертиза нормативных актов (их проектов) проводится по правилам проведения научного исследования, то главными критериями ее оценки, конечно же, будут объективность такого исследования, обоснованность применяемых в нем методов, достоверность полученных результатов и предлагаемых нормативных решений.

Возникают серьезные сомнения по поводу того, что инициатор экспертизы сможет эффективно, грамотно и точно оценить степень объективности, обоснованности и достоверности результатов заключения экспертизы нормативного акта (проекта), поскольку инициаторами экспертизы нормативных актов (их проектов) чаще всего выступают органы законодательной или исполнительной власти, а также органы местного самоуправ-

ления. Для всех этих органов исследовательская деятельность, в том числе научная деятельность, не является профильной.

Заказчик (иные заинтересованные лица) с определенными выводами экспертизы могут связывать определенные ожидания субъективного, а, возможно, и коррупционного характера, ведь «стоимость» нормативных решений, принимаемых на основе заключений экспертов, может быть весьма значительной.

В связи с этим велика степень вероятности того, что при наличии нескольких заключений экспертизы будет выбрано то, которое в большей мере отвечает заранее сформированным запросам заказчика экспертизы (социальной группы, в интересах которой был принят нормативный акт или планируется принятие нормативного акта) и не в полной мере может отвечать интересам государства, населения страны, региона, местности<sup>10</sup>.

Таким образом, в законодательстве об экспертной деятельности необходимо устранить множество пробелов, связанных с отсутствием формального закрепления юридической силы каждого вида заключений экспертизы нормативных актов (их проектов), и внести соответствующие дополнения в различные законодательные акты.

В ряде случаев можно ограничиться формальным закреплением четких критериев определения значимости того или иного вида экспертного заключения (объективность экспертного исследования, обоснованность применяемых в нем методов, достоверность полученных результатов и предлагаемых нормативных решений), а также мер юридической ответственности для ответственных лиц за недобросовестное определение его значимости.

Необходимость устранения множества пробелов по данному вопросу вызвана тем, что основные блоки законодательства об экспертной деятельности формировались на протяжении достаточно длительного промежутка времени — около двадцати лет. В связи с этим законодательство об экспертной деятельности само в первую очередь нуждается в

серьезной экспертизе, в устранении правовых неопределенностей, в расчистке от всех возможных коррупционных проявлений в процессе создания и реализации различных нормативных правовых актов, подлежащих экспертной оценке.

<sup>1</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 26.02.2016 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Рос. газ. 1998. 25 февр.

<sup>2</sup> См.: *Иванов С.А.* Формальные свойства юридической силы нормативных актов // Проблемы развития государства и права в современном российском обществе. Вып. 8. Современное Российское государство: движущие силы и тенденции развития. Сб. науч. ст. / Под ред. В.П. Малахова, К.Е. Сигалова. М.: Моск. ун-т МВД России, 2007. С. 77; *Гарашко А.Ю.* Соотношение принципов права и системы источников права. // Актуальные вопросы юридических наук: Мат-лы заочной междунар. науч. конф. / Отв. ред. О.А. Шульга. Челябинск, 2012. С. 2.

<sup>3</sup> Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 10.02.2016 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

<sup>4</sup> Рос. газ. 2009. 22 июля.

<sup>5</sup> *Эриашвили Н.Д.* Судейское усмотрение в Российской Федерации: допустимо ли расширительное толкование // Гос. служба и кадры. 2014. № 4. С. 91.

<sup>6</sup> *Тригулова А.Х.* Экспертное исследование как процесс познания: Автореф. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1987. С. 5.

<sup>7</sup> См.: *Короткова О.А.* Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 20; *Аминов Д.И., Эриашвили Н.Д.* К вопросу о значении судебных экспертиз в реализации принципа состязательности уголовного судопроизводства // Образование. Наука. Научные кадры. 2015. № 1. С. 71.

<sup>8</sup> *Троицкая Т.В.* Понятие и юридическая природа общественной экспертизы // Юрид. мир. 2006. № 9. С. 24.

<sup>9</sup> Модельный закон о государственной экспертизе. Принят в г. Санкт-Петербурге 07.12.2002 г. постановлением № 20-7 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ // Информ. бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ. 2003. № 30 (ч. 1). С. 296—317.

<sup>10</sup> *Иванов С.А.* Закрепление юридической силы экспертных заключений на нормативные акты и их проекты // К 40-летию кафедры государственно-правовых дисциплин Моск. высш. шк. милиции МВД СССР / Сб. науч. ст. М., 2015. С. 194.

УДК 342.52  
ББК 67

Irina Sergeevna NAZAROVA,

Deputy chief of constitutional and administrative law Department-theta (command) of the Saint-Petersburg military Institute of internal troops of the MIA of Russia, candidate of law

## THEORETICAL FOUNDATIONS NATIONWIDE REPRESENTATION IN THE LEGISLATURE

**Annotation.** The analysis focuses on the most important components of the concept of the essence of people's present government. When this representation is considered as an effective state control system, convenient to implement the people's will, and in terms of technology the organization of public administration in General.

**Keywords:** public representation, the constitutional state, public order, national sovereignty, the construction of representative government, parliamentary system, free elections, form the implementation of national representation.

Ирина Сергеевна НАЗАРОВА, заместитель  
начальника кафедры конституционного  
и административного права факультета (командного)  
Санкт-Петербургского военного института внутренних  
войск МВД России, кандидат юридических наук  
E-mail: irina-nazarova@inbox.ru

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕНАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация.** Анализу подвергаются важнейшие компоненты концепции сущности народного представительства. При этом представительство рассматривается в качестве эффективной системы управления государством, удобной как в смысле реализации народного волеизъявления, так и в смысле технологии организации государственного управления в целом.

**Ключевые слова:** публичное представительство, конституционное государство, государственный строй, народный суверенитет, конструкция представительной власти, парламентаризм, свободные выборы, формы осуществления народного представительства.

Современные конституции, зачастую не употребляя термина «конституционное государство», вместе с тем закрепляют основные его характеристики. С технико-юридической точки зрения такие характеристики, как правило, находят отражение в преамбулах, в общих (вводных) положениях основных законов, конструктивно представлены в виде исходных нормативных положений, которые определяют основы всего конституционного «здания» современного государственного и общественного строя. Это основы, или принципы, конституционного права, которые, по общему правилу, в конституциях являются неизменяемыми<sup>1</sup>.

По утверждению одного из «отцов-основателей» американской Конституции, народный суверенитет, или верховная власть народа, — это «управление народа, народом и в интересах народа». Народ осуществляет свое изначальное право на самоуправление и является непосредственным источником политического авторитета (of the people), причем последний выражается народом (by the people) и конституируется ради благ народа (for of the people)<sup>2</sup>.

Можно сказать, что суверенитет народа — это своего рода аксиома (аксиоматичное положение) в доктрине и практике конституционализма, которой в государствоведении,

без преувеличения, придан некий сакральный оттенок. При этом феномен народного суверенитета есть воплощение двух начал — непосредственного и представительного правления<sup>3</sup>. Каждое из этих начал нельзя рассматривать в отрыве друг от друга, недооценка одного из них одновременно означает умаление суверенитета народа в целом.

В то же время современные конституционные системы основываются на приоритете представительной формы народовластия, основанной на принципе представительства — власти народа, осуществляемой через выборных представителей, или системой представительных, т.е. избираемых народом<sup>4</sup>, органов государственной власти<sup>5</sup> и местного самоуправления<sup>6</sup>, а равно иных учреждений, посредством которых реализуется воля народа<sup>7</sup>.

Таким образом, через механизм представительства носитель власти реализует эту власть в конституционной практике.

В связи с отмеченным актуальным является вопрос о природе представительства в публичном праве. В формально-юридическом значении народное представительство можно рассматривать по цивилистической схеме, т.е. как относительное правоотношение: одно лицо (представитель) на основании имеющегося у него полномочия выступает от имени другого (представляемого), непосредственно создавая (изменяя, прекращая) для него права и обязанности.

По этому поводу Н.И. Лазаревский отмечал, что «это «отношение двух или нескольких лиц, когда одно лицо имеет право исполнять какие-либо действия за другое лицо или за других лиц, с тем, чтобы то, что совершит представитель, имело те же последствия, какие бы имели действия представляемого»<sup>8</sup>. Из этого вытекает несколько следствий: представитель не может иметь больше прав, чем представляемый; представитель обязан действовать исключительно в интересах и по воле представляемого и т.д.

Заемствованное из римского частного права и прочно вошедшее в юридическую лексику понятие представительства остается не до конца выясненным, актуален вопрос о совместимости понимания представительства в частном и публичном праве. В связи с этим представляет интерес обсуждаемая достаточ-

но давно в юридической литературе проблема типологии представительства. В истории конституционных учений различными научными школами и их представителями предпринималось множество попыток представить собственный взгляд на данную проблему.

Одним из распространенных в истории конституционных учений подходов к проблеме публичного представительства является рассмотрение представительства через концепцию передачи власти<sup>9</sup>.

Принципиально иной взгляд на проблему сформулировал в своем учении Ж.-Ж. Руссо, который, говоря о неотчуждаемости суверенитета, отмечал, что «он заключается, в сущности, в общей воле, а воля никак не может быть представляема; или это она, или это другая воля, среднего не бывает»<sup>10</sup>. А отсюда и сущностный вывод, характерный для мыслителя, — депутаты не могут позиционировать себя как представители народа.

Концепция «общей воли» как сущностная характеристика народного суверенитета стала очень популярной. Вместе с тем ее сторонниками вносится новое понимание в конструкцию «общей воли». Если основатель этой теории исходил из невозможности представительного правления (правда, он допускает это для крупных по территории и населению государств), то те, кто в последующем воспринял идею «общей воли», напротив, полагали, что эта воля является базой для подобного правления; чью-то волю невозможно представить, потому что она не известна заранее.

Представительство являет собой достаточную эффективную систему управления государством, удобную как в смысле реализации народного волеизъявления, так и в смысле технологии организации государственного управления в целом. Соответственно, длительное время господствующее в юридической науке понимание народного представительства, сформировавшееся концептуально, преимущественно в эпоху Просвещения, требует уточнения, приведения его в соответствие с потребностями современного государственно-правового развития. Такой вывод ни в коей мере не колеблет фундаментальных положений, на которых основывается концепция представительной природы законодательной власти (равно как и вся система конституци-

онализма), и не означает, что данная концепция «устарела», но лишь указывает на приращение ей (концепции) современного звучания.

При этом в конструкции народного представительства одновременно находят сочетание самобытное (национальное), или особенное и общее. Отсюда современное понимание и практика реализации народного представительства в государствах демократической ориентации базируются на различных концепциях, отражающих исторические, общественно-политические, социокультурные, цивилизационные и иные особенности стран; в то же время как явление конституционно-правовой действительности народное представительство характеризуется универсальными, типологическими свойствами, отображающими его сущность, обеспечивающими единство, общность его первооснов и обуславливающих универсальный характер данного явления. Эти базовые характеристики (свойства) как раз и должны быть положены в основу национальной концепции народного представительства.

Изучение проблемы позволяет характеризовать народное общенациональное представительство как многосоставное конституционно-правовое образование, имеющее полиструктурный характер, но в то же время институализированное посредством разнообразных, хотя и тесно связанных между собой конституционных форм.

В связи с этим, основываясь на анализе данного феномена, народное (политическое) представительство, как представляется, следует рассматривать в нескольких взаимосвязанных и взаимозависимых аспектах.

Народное представительство — важнейшая характеристика государственного строя, основанного на демократических началах. Такой вывод, как представляется, полностью «вписывается» в конструкцию конституционализма. Конституционализм как особая система правления базируется, по меньшей мере, на трех фундаментальных принципах — народном суверенитете, разделении властей, признании и защите гражданских прав и свобод.

В классической теории разделения властей ни одна из ветвей власти не признается единственным носителем верховной власти, между тем как теория и практика конституционализма таким полномочным субъектом признает народ.

Народное представительство есть конституционно признанный механизм соединения носителя власти или всего общества с легитимно установленной системой публичного управления государством и его агентами. На основании этого институт представительства характеризуют как связующее звено между обществом и конкретными лицами, призванными законодательствовать в соответствии с мандатом, полученным в конкурентной борьбе за голоса избирателей<sup>11</sup>.

Народное представительство служит «передаточным механизмом», трансформирующим волю народа, интересы его различных групп во властные полномочия государства<sup>12</sup>.

Народное представительство, на наш взгляд, — это имеющий институционально упорядоченный фундамент (естественные и неотчуждаемые гражданские права и свободы) единственный легитимный способ образования общей воли народа, или всеобщего согласованного интереса, выступающего фактической основой всякого закона (правотворческого решения). И если, как отмечается в общетеоретическом правоведении, право есть нормативно признанный согласованный интерес, а государство — организация, призванная обеспечивать действие права, то общенациональное (народное) представительство можно считать тем политико-юридическим (конституционным) механизмом, который призван воплощать в позитивном праве общность, или согласованные интересы.

Отсюда социальная ценность народного представительства предопределяет необходимость представительного правления (эквивалентом ему используется термин «конституционное правление»), которое выступает важнейшей формой опосредованного осуществления народом принадлежащей ему власти, а также реализации законодательных функций высшими представительными органами<sup>13</sup>. В демократическом государстве недопустимо принижение роли народного представительства и тем более упразднение представительных учреждений<sup>14</sup>.

Значит, социальная ценность народного представительства заключена в том, что оно предопределяет необходимость представительного правления, которое выступает важнейшей формой опосредованного осуществления народом принадлежащей ему власти, а также ре-

лизации законодательных функций высшими представительными органами государства<sup>15</sup>.

Народное представительство есть право отдельного гражданина и всей совокупности граждан, по своей значимости и конституционному смыслу относящееся к категории основных гражданских прав и свобод. Как не без основания замечено, в аспекте делегации народом права на власть предполагается, что сам народ в своей совокупности и отдельная личность наделены неким совокупным правом по обладанию этой властью. Или у них есть имплицитно присущее им право на непосредственную и представительную власть. Первое они реализуют сами через свободные выборы и референдум, плебисцит, публичные слушания, собрания, сходы, второе — опосредованно.

Народное (общенациональное) представительство соотносено с фундаментальным конституционным понятием парламентаризма; это взаимосвязанные и взаимообусловленные феномены, не существующие один без другого. Уменьшение в объеме одного одновременно уменьшает дозу присутствия в конституционном пространстве другого.

Полемика о том, какой тип правления приемлет парламентаризм, и какое место, соответственно, занимает в нем парламент, это и одновременно акцентирование внимание на ключевом вопросе о роли института политического представительства применительно к рассматриваемому государству<sup>16</sup>. Между тем именно данное обстоятельство остается без внимания и не принимается в расчет как наиболее сильный аргумент. С этим напрямую связана и полемика об ослаблении роли парламента и усилении могущества исполнительной власти как механизма рационализации современного государственного управления<sup>17</sup>.

Народное (общенациональное) представительство — это также и константная составляющая современного конституционализма. Отсюда изменяющийся конституционный (демократический государственный) строй, преобразуя формы, в определенной мере содержание народного (политического) представительства, адаптируя его к меняющимся социально-экономическим и политическим условиям, не упраздняет при этом его (народного представительства) базовых характеристик<sup>18</sup>.

В связи с этим конституционные императивы — «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), «высшими формами непосредственного осуществления народовластия являются референдум и свободные выборы» (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ), а также «республиканская форма правления» (ст. 1 Конституции РФ) — не оставляют сомнения относительно значимости представительной формы правления<sup>19</sup>.

Сложная природа народного представительства состоит в том, что одновременно данный институт и представляет собой необходимый и существенный элемент в системе функционирования публичной власти (государственной власти и местного самоуправления)<sup>20</sup> и является выражением свободы личности, наделенной правомочиями на участие через своих представителей в управлении делами государства.

Современная конструкция народного (общенационального) представительства включает:

- а) конституционные условия осуществления представительной власти;
- б) основные конструкты, или компоненты, имеющие в своем составе основную, субстанциональную составляющую;
- в) конституционные формы осуществления народного представительства.

В своем единстве все эти компоненты образуют механизм реализации народного представительства.

Конституционными условиями функционирования народного представительства является, прежде всего, сам конституционный строй, конституционные принципы, на которых основывается данный строй; конституционная система как часть национальной структуры права; определенный для данного строя тип конституционной культуры и конституционного правосознания<sup>21</sup>. Конструкция политического представительства имеет вполне определенное содержание, подчиненное осуществлению объективно заданных ему функций.

Высшей формой народного представительства, безусловно, является парламент, призванный быть общенациональным институ-

том выражения общих интересов и «совокупной» воли всех граждан страны.

На низовом (местном) уровне функционирования публичной власти институтом народного представительства являются представительные органы местного самоуправления.

В федеративном, равно как и в региональном государстве между этими двумя уровнями народного представительства «располагаются» региональные legislatures, или законодательные органы субъектов федерации, провинций, областей и т.д. Таким образом и складывается система территориального народного представительства, призванная представлять всех граждан, или народ (нацию в ее государственно-правовом и международно-правовом понимании) конкретно взятой страны.

Народное представительство — многоаспектное понятие, при анализе сущности которого следует исходить из того, что оно выступает как единственный легитимный способ формирования общей воли; как важнейшая характеристика государственного строя; вместе с тем является правом каждого гражданина и совокупности граждан, по своей социальной значимости относящимся к категории основных гражданских прав человека.

<sup>1</sup> *Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А.* Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. Сер. Magister. М., 2016. С. 6—33.

<sup>2</sup> *Алексис де Токвиль.* Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 346—352.

<sup>3</sup> *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. С. 482—483.

<sup>4</sup> *Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю.* Избирательное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. Сер. Юриспруденция для бакалавров. М., 2013. С. 11—17.

<sup>5</sup> *Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н.* Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учебное пособие для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 168—181.

<sup>6</sup> *Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т.* Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистров, обуча-

ющихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Magister. М., 2016. С. 378—389.

<sup>7</sup> *Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пащенко Д.А., Бышков П.А., Акимов С.А., Зенин С.С.* Муниципальное право России: Учебник. 8-е изд. М., 2016.

<sup>8</sup> *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб.: Тип. «Слово», 1910. 2-е изд. 1993. № 2. С. 47—49.

<sup>9</sup> *Белоновский В.Н.* Электоральное право Российской Федерации. М.: РГГУ, 2010. С. 580—584.

<sup>10</sup> *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре, или принципы политического права. Трактаты / Пер. с фр. А.Д. Хаютина и В.С. Алексеева-Попова. М.: Канон-пресс, Кучково поле, 1998. С. 222.

<sup>11</sup> *Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.А., Хазов Е.Н., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Егоров С.А.* Актуальные проблемы избирательного права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. Сер. Magister. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

<sup>12</sup> *Червонюк В.И.* Механизм и закономерности правообразования (действия позитивного права) в современной России: юридическая конструкция и правовая реальность: В 6 вып. // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 1. С. 23.

<sup>13</sup> *Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н.* Система органов государственной власти: Учебное пособие для студентов вузов. 3-е изд., перераб. и доп. Сер. Magister. М., 2013. С. 576.

<sup>14</sup> *Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Юриспруденция для бакалавров. М., 2013.

<sup>15</sup> *Эбзеев Б.С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 111.

<sup>16</sup> *Червонюк В.И.* Теория государства и права. М.: ИН-ФРА-М, 2009. С. 689.

<sup>17</sup> *Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Чертова Н.А., Эриашвили Н.Д., Осавелюк А.М., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Гаврюшенко П.И., Кириос А.В., Колесников В.А., Наквасина Г.А., Белявский Д.С., Трофимов М.С., Алексеев И.А., Кинчене Л.В.* Конституционное право России: Учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М., 2012.

<sup>18</sup> *Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю.* Избирательное право... С. 62—73.

<sup>19</sup> Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>20</sup> *Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А.* Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Magister. М., 2016.

<sup>21</sup> *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 115.

УДК 342  
ББК 67

**Alimbek Tuzemovich HIDZEV,**  
postgraduate student of Institute of public administration and management of Russian Academy  
of national economy and public management the President of the Russian Federation  
E-mail: alimbek.hidzev@gmail.com

## ABOUT THE COMPLEMENTARY RULEMAKING OF THE RUSSIAN PRESIDENT

**Annotation.** In this article, the author is considered the concept of the RF President complementary rulemaking, its main features. A retrospective analysis shows statistics of decrees of the Russian President for the period from 1991 up to 2015.

**Keywords:** the law, decrees of the President of the Russian Federation, legislation, complementary norm-setting, reglamentarnaya power.

**Алимбек Туземович ХИДЗЕВ,** аспирант Института  
государственной службы и управления Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
E-mail: alimbek.hidzev@gmail.com

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право  
Научный руководитель — С.В. Бошно, доктор юридических наук, профессор

## О ВОСПОЛНЯЮЩИХ УКАЗАХ ПРЕЗИДЕНТА РФ

**Аннотация.** В статье автором рассматривается концепция исполняющего нормотворчества Президента РФ, ее основные признаки. Проведен ретроспективный анализ по изданным указам Президента РФ за период с 1991 по 2015 г., выявлена доля исполняющих указов.

**Ключевые слова:** закон, указы Президента РФ, законодательство, исполняющее нормотворчество, регламентарная власть.

**К**онцепция исполняющего нормотворчества Президента РФ известна науке права достаточно давно, эта проблематика актуальна и находит свое отражение в трудах различных ученых. Основная идея концепции заключается в том, что глава государства исполняет пробелы законодательства своими указами до принятия соответствующих законодательных актов. Однако ученые опасаются, что это может привести к дискреции правотворчества Президента РФ, так как нарушает принцип подзаконности актов главы государства.

Д.Ю. Скуратов считает, что формулировка ч. 3 ст. 90 ныне действующей Конститу-

ции РФ: «указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам» недостаточно полно выражает идею подзаконности актов Президента РФ<sup>1</sup>. Эта позиция аргументируется тем, что Президент Российской Федерации может осуществлять нормативное правотворчество не только на основании существующих законов, но и осуществлять «исполняющее правовое регулирование» при определенных обстоятельствах.

В первую очередь Президент РФ наделяется такими полномочиями исходя из ч. 2 ст. 80, согласно которой глава государства



является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина.

Проблема исполняющего правового регулирования известна в науке права и часто становится предметом обсуждения теоретиков. В доктринальных источниках это явление называется по-разному: исполняющее нормотворчество, указное право<sup>2</sup>, регламентарное право<sup>3</sup> и т.д.

В аспекте регламентарного права С.Н. Волкова пишет, что «существуют акты, которые принимаются в виде и форме подзаконных актов, но при отсутствии основополагающего закона, то есть отсутствует основной признак «подзаконность». Предлагается выделить подобные акты в отдельную группу — регламентарные акты. Одним из основных признаков регламентарных актов является наличие первичных норм права и принятие актов в виде и форме подзаконного акта»<sup>4</sup>.

Выясним, какова доля и насколько часто глава государства обращался к механизму исполняющего нормотворчества. Несомненно, анализировать тексты всего массива подзаконных актов главы государства за период

с 1991 по 2015 г. не представляется самым оптимальным решением. Затруднительно также сформулировать такой запрос, на который база данных правовых актов выдала бы все указы президента РФ, замещающие сферу регулирования федеральных законов. Подобная задача является трудоемкой не только для ЭВМ, но, собственно, и исследователя, так как предполагает правовой анализ текстов нормативных правовых актов (далее — НПА). Однако, исходя из прагматичности изложения текстов правовых актов и сформулировав определенный запрос в информационную базу, можно получить искомые данные. Учитывая, как это было указано в решении Конституционного Суда РФ, что одним из существенных признаков исполняющих указов Президента РФ является формулировка «до принятия федеральных законов», можно сформулировать запрос по подбору указов Президента с подобной конструкцией в его различных вариациях<sup>5</sup>. Таким образом, проверив полученные результаты, мы получили 129 исполняющих указов Президента за период с 1991 по 2015 г. (см. рис. 1).



Рис. 1. Исполняющие указы Президента РФ

**Во-первых**, как видно из рисунка, львиная доля исполняющих указов относится к пореформенному периоду 1991 — 2000 гг., причем большая часть из них утратила силу либо отменена.

**Во-вторых**, модель власти в России всегда носила лично-ориентированный характер. История наглядно показала, что наибольшего успеха и развития наше государ-

ство<sup>6</sup> достигло при сильном и единоличном руководителе (несмотря на различные оценки), как при Иоанне (Иване) IV, Петре I, Екатерине II и т.д. Даже во времена Советского Союза позиция сильного и единоличного руководителя имела свое место. Как известно, высшим органом государственной власти СССР был коллегиальный орган в лице Верховного Совета СССР<sup>7</sup> (во времена «гор-

бачевской перестройки» — Съезд народных депутатов и Верховный Совет одновременно<sup>8</sup>), однако трудно отрицать тот факт, что фактические полномочия и власть сосредоточивались в руках Генерального секретаря ЦК КПСС. Впоследствии это привело к становлению самостоятельного института президентства сначала в СССР<sup>9</sup>, затем и в РСФСР<sup>10</sup>. Нельзя отрицать, что этому способствовала масса других причин, но результирующий итог был именно таким<sup>11</sup>.

Наличие сильной позиции главы государства необходимо для развития Российского государства.

Как отмечал И.Н. Барциц, «при анализе существующей в стране системы государственной власти можно утверждать, что лишь институт Президента Российской Федерации в значительной степени соответствует требованиям, предъявляемым к самой категории «институт государственной власти»<sup>12</sup>.

Один из основоположников американской Конституции А. Гамильтон писал: «Дееспособность президента — главная черта, которая характеризует хорошее правительство... Слабый президент означает слабое функционирование правительства. Слабое функционирование означает всего-навсего плохое функционирование. А неважно претворяемое в жизнь правление, что бы это не значило теоретически, практически означает плохое правление»<sup>13</sup>.

О проблемах соотношения власти единоличного главы государства и парламента пишет и Л.Р. Симонишвили: «в соответствии с воззрениями Сперанского, законодательная власть должна была воплотиться в виде Государственной Думы, без чьего одобрения не мог быть издан ни один закон. Дума наделялась также весьма широкими правами контроля за деятельностью исполнительной власти (ответственность министров перед Думой, самостоятельные представления Думы монарху в случае нарушения коренного государственного закона и т.д.). Таким образом, намечалась тенденция к ограничению абсолютной власти монарха, «народное мнение» в лице Государственной Думы должно было быть учтено наравне с волей императора»<sup>14</sup>.

Данный автор утверждает, что «избрав своим идеалом парламентарную модель организации государственной власти, Сперанский одновременно в духе теории «истинной мо-

нархии» считал своим долгом сохранить за монархом в России прерогативы самодержца»<sup>15</sup>. С критикой М.М. Сперанского выступил В.В. Леонтович, указывая на особенности подхода Сперанского к либеральным реформам и либерализму вообще. Эти особенности предполагали исходить из существующего положения дел в государственном механизме и реальных возможностей внедрения инноваций. «Образ управления... должен быть весь расположен на настоящей самодержавной конституции... но он должен содержать в себе различные установления, которые бы, постепенно раскрываясь, приготовили истинное монархическое управление и приспособили бы к нему дух народа»<sup>16</sup>.

*В-третьих*, говоря об указном нормотворчестве главы государства, многие исследователи оставляют без внимания тот факт, что еще в 1991 г. Съезд народных депутатов, будучи высшим органом государственной власти (коллегиальным представительным органом), в целях обеспечения перехода к рыночной экономике установил до 1 декабря 1992 г. «законы РСФСР, указы Президента РСФСР и иные акты, принятые в обеспечение экономической реформы в РСФСР», подлежащими приоритетному исполнению<sup>17</sup>, что фактически уравнивало в правах указ Президента и закон.

Это наглядно прослеживается для проектов указов Президента РСФСР по вопросам банковской, биржевой, валютно-финансовой, внешнеэкономической, инвестиционной, таможенной деятельности, бюджета, ценообразования, налогообложения, собственности, земельной реформы, занятости населения, компетенции, порядка формирования и деятельности исполнительных органов, издаваемых в целях оперативного регулирования хода экономической реформы, находившихся в противоречии с действующими законами РСФСР, которые представлялись Президентом РСФСР в Верховный Совет РСФСР, а в период между сессиями — в Президиум Верховного Совета РСФСР. Если в течение семи дней Верховный Совет РСФСР, а в перерывах между сессиями — Президиум Верховного Совета РСФСР не отклонял проект такого указа, то он вступал в силу. В случае отклонения проекта указа Верховный Совет РСФСР в десятидневный срок рассматривал его в качестве законопроекта, представленного Президентом РСФСР<sup>18</sup>.

Хотя указанные полномочия были переданы Президенту сроком на год, сама практика заполнения пробелов в законодательном пространстве указами главы государства установилась на последующее время. Например, в Указе Президента РФ 1992 г. было прописано следующее положение: «установить, что до начала работы Федерального Собрания Российской Федерации правовое регулирование по отнесенным к компетенции Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации вопросам республиканского бюджета Российской Федерации, федеральных налогов и сборов, банковской, внешнеэкономической и инвестиционной деятельности, валютно-финансового и таможенного регулирования, денежной эмиссии, земельной реформы, собственности, федеральной государственной службы и социальной защиты населения осуществляется Президентом Российской Федерации. Правовое регулирование по названным вопросам осуществляется нормативными актами, издаваемыми в форме указов Президента Российской Федерации»<sup>19</sup>.

**В-четвертых**, несмотря на заявления о необъективном или неоднозначном рассмотрении судьями указов Президента на предмет соответствия Конституции РФ в пользу главы государства, известны яркие примеры признания подобных актов неконституционными. Это касается того же Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»<sup>20</sup>.

В частности, в постановлении Суда было отмечено, что «при издании Указа Президента РСФСР... были допущены отступления от положений, содержащихся в пунктах 6, 7, 9, 16 статьи 109, пункте 16 статьи 121.5, статьях 121.8, 130, 184 и 185 Конституции РСФСР»<sup>21</sup>, в связи с чем «признать Указ Президента РСФСР... не соответствующим Конституции РСФСР с точки зрения установленного в Российской Федерации разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также закрепленного Конституцией РСФСР разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления РСФСР»<sup>22</sup>.

Как отмечает Б.А. Страшун, «Президент Б.Н. Ельцин, хотя и был недоволен, но, как

рассказывали люди из его окружения, тем не менее признал, что, собственно говоря, за то и боролись, чтобы суды были независимы и отстаивали законность»<sup>23</sup>. В результате он сам же и отменил свой указ<sup>24</sup>.

**В-пятых**, справедливости и объективности ради следует отметить, что Президент РФ как единоличный орган власти при всем желании не сможет по объективным обстоятельствам уследить за всеми правовыми деталями при осуществлении своих полномочий. Исходя из соотношения возложенных на него функций, полномочий, обязанностей объем этих задач колоссален. В данном случае, на наш взгляд, целесообразно адресовать вопросы о необходимости соблюдения правильных процедур оформления, приведения в соответствие, соблюдения и непротиворечия актов главы государства иным актам, соблюдения правил юридической техники Администрации Президента РФ. Например, тот же Указ Президента «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» 1994 г.<sup>25</sup> действует наравне с Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»<sup>26</sup> по сегодняшний день, что вызывает справедливые замечания со стороны научного сообщества.

Очевидно, что Президент РФ принимает целеполагающие, координирующие, направляющие решения, тогда как для правильного их оформления и контроля за надлежащим состоянием этих актов в правовой системе существует команда помощников главы государства в лице его Администрации<sup>27</sup>, что закреплено и в тексте Конституции РФ (п. «и» ст. 83).

Нельзя не согласиться с мнением А.В. Зуйкова, О.М. Валуевой, что «создатели Конституции уже тогда не воспринимали данную структуру просто как аппарат, аналогичный аппаратам других органов государственной власти. Не случайно мы не находим в тексте Основного закона упоминаний о каком-то еще вспомогательном аппарате — только Администрация Президента»<sup>28</sup>.

Проблема восполняющего нормотворчества актуальна по сегодняшний день. Следует согласиться с выдающимся ученым-конституционалистом А.С. Пиголкиным в том,

что Конституция должна закрепить основополагающие принципы правотворческой деятельности государственных органов: «В ней следовало бы четко определить конституционную компетенцию каждого правотворческого органа на принятие (издание) нормативно-правовых актов в определенной форме, по конкретному кругу вопросов (предметов ведения). Каждый вид подобного акта должен иметь конституционную дефиницию (напримен, в особом приложении к Конституции)»<sup>29</sup>.

<sup>1</sup> Скуратов Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе / Ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2007. С. 22.

<sup>2</sup> См.: Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996; Лучин В.О. Указ — источник права // Юрид. мир. 1998. № 1; Лукьянова Е.А. Указное право как российский политико-правовой феномен // Журнал рос. права. 2001. № 10. и др.

*Прим. авт.* Как отмечает И.А. Алебастрова, термин «указное право» В.О. Лучин позаимствовал у российского, а затем советского правоведа Я.М. Магазинера (см.: Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. Статья 87 Основного закона. СПб., 1911)

<sup>3</sup> Волкова С.Н. Регламентарные акты в Российской Федерации // Вопросы совр. юриспруденции. 2014. № 40.

<sup>4</sup> Там же. С. 52.

<sup>5</sup> Статистические данные взяты из СПС «Консультант Плюс» по состоянию на 01.07.2016 г. согласно результатам поиска со следующими параметрами: вид документа — «указ», принявший орган — «Президент РФ», диапазон дат — с «1 января» по «31 декабря» запрашиваемого года, текст документа: «до принятия закон\*», расширенный поиск, близость слов — «в абзаце», окончание — «точно, как в запросе». Искомый текст сформулирован таким образом, что подразумевает не только жесткую конструкцию «до принятия закона», но и любые сочетания конструкции «до принятия» с производными от слова «закон», например, «федеральный закон», «законодательство», «законы», «законодательные акты» и т.д., что действительно имело место в полученных результатах.

<sup>6</sup> *Прим. авт.* Имеется в виду субъективная оценка автором количественных и качественных изменений в различных сферах жизнедеятельности общества и государства.

<sup>7</sup> Статья 108 Конституции СССР (ред. от 07.10.1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

<sup>8</sup> *Прим. авт.* Согласно статьям 108, 111 Конституции СССР (ред. от 14.03.1990 г.) высшим органом государственной власти СССР являлся Съезд народных депутатов СССР, который, соответственно, избирал Верховный Совет СССР — постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти СССР — тайным голосованием из числа народных депутатов СССР Съездом народных депутатов СССР и был ему подотчетен // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

<sup>9</sup> Закон СССР от 14.03.1990 г. № 1360-1 «Об учреждении

поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 130-1.

<sup>10</sup> Закон РСФСР от 24.04.1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

<sup>11</sup> Более подробно о политико-правовых причинах и этапах становления института президентства см.: Авакьян С.А. Президент РФ: эволюция конституционно-правового статуса // Конституционный вестник. 1996. № (2) 18; Дмитриев Ю., Журавлев А. Единовластие и институт президентства в Российской Федерации // Президент. Парламент. Правительство. М., 1997.

<sup>12</sup> Барциц И.Н. Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24.

<sup>13</sup> Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М., 2000. С. 458 // Цит. по: Барциц И.Н. Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24.

<sup>14</sup> Симоновичи Л.Р. Разделение властей в русской политико-правовой мысли XVIII — начала XIX в. // История гос-ва и права. 2012. № 3. С. 27.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Леонтович В.В. История либерализма в России: 1762 — 1914 гг. М., 1995 // Цит. по: Симоновичи Л.Р. Разделение властей в русской политико-правовой мысли XVIII — начала XIX в. // История гос-ва и права. 2012. № 3.

<sup>17</sup> Постановление СНД РСФСР от 01.11.1991 г. № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Указ Президента РФ от 07.10.1993 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3919.

<sup>20</sup> Указ Президента РСФСР от 19.12.1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1902.

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда РСФСР от 14.01.1992 № 1-П-У по делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 247.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Страшун Б.А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию. Ч. 1 // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 106—120.

<sup>24</sup> Указ Президента РФ от 15.01.1992 г. № 21 «О признании утратившим силу Указа Президента РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 171.

<sup>25</sup> Рос. газ. 1994. № 64. 6 апр.

<sup>26</sup> Там же. № 111. 15 июня.

<sup>27</sup> Указ Президента РФ от 06.04.2004 г. № 490 (ред. от 31.12.2014 г.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Рос. газ. 2004. № 72. 8 апр.

<sup>28</sup> Зуйков А.В., Валужева О.М. О природе Администрации Президента Российской Федерации и ее правовом статусе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 53—57.

<sup>29</sup> Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: СПАРК, 1998. С. 58.

## Библиографический список

### Нормативно-правовые акты

1. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Рос. газ. 1994. № 111. 15 июня.

2. Указ Президента РФ от 07.10.1993 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3919.

3. Указ Президента РСФСР от 19.12.1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1902.

4. Указ Президента РФ от 15.01.1992 г. № 21 «О признании утратившим силу Указа Президента РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 171.

5. Указ Президента «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» 1994 г. // Рос. газ. 1994. № 64. 6 апр.

6. Указ Президента РФ от 06.04.2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Рос. газ. 2004. № 72. 8 апр.

7. Постановление Конституционного Суда РСФСР от 14.01.1992 г. № 1-П-У по делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 247.

8. Конституция СССР (ред. от 07.10.1977 г.) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

9. Конституция СССР (ред. от 14.03.1990 г.) // Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 14.

10. Закон СССР от 14.03.1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 130-1.

11. Закон РСФСР от 24.04.1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

12. Постановление СНД РСФСР от 01.11.1991 г. № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456.

### Научная литература

13. Авакьян С.А. Президент РФ: эволюция конституционно-правового статуса // Конституционный вестник. 1996. № (2) 18.

14. Барциц И.Н. Конституционно-правовое обеспечение реформы государственного управления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24.

15. Волкова С.Н. Регламентарные акты в Российской Федерации // Вопросы совр. юриспруденции. 2014. № 40.

16. Дмитриев Ю., Журавлев А. Единовластие и институт президентства в Российской Федерации // Президент. Парламент. Правительство. М., 1997.

17. Зуйков А.В., Валужева О.М. О природе Администрации Президента Российской Федерации и ее правовом статусе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1.

18. Леонтович В.В. История либерализма в России: 1762 — 1914 гг. М., 1995 // Цит. по: Симонович Л.П. Разделение властей в русской политико-правовой мысли XVIII — начала XIX в. // История гос-ва и права. 2012. № 3.

19. Лукьянова Е.А. Указное право как российский политико-правовой феномен // Журнал рос. права. 2001. № 10.

20. Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996.

21. Лучин В.О. Указ — источник права // Юрид. мир. 1998. № 1.

22. Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. Статья 87 Основного закона. СПб., 1911.

23. Симонович Л.П. Разделение властей в русской политико-правовой мысли XVIII — начала XIX в. // История гос-ва и права. 2012. № 3.

24. Скуратов Д.Ю. Отдельные проблемы участия Президента РФ в правотворческом процессе / Ред. С.А. Авакьян. М.: Юристъ, 2007.

25. Страшун Б.А. Эволюция института конституционного контроля в России: от надзора к правосудию. Ч. 1 // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 106—120.

26. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М., 2000.

*Миграционная политика*

---

УДК 342  
ББК 67

Sergey Vyacheslavovich IVANTSOV,  
scientific secretary of the Moscow University the interior Ministry  
of Russia named after V.Ya. Kikot, doctor of law, professor

Pavel Vyacheslavovich NESMELOV,  
associate professor of activities of internal Affairs agencies  
in special conditions of Educational-scientific complex special  
training Moscow University of the MIA of Russia  
named after V.Ya. Kikot, candidate of law

Maxim Valerevich NAZAROV,  
an applicant of department of constitutional and municipal law  
of the Moscow University the Ministry of internal affairs of Russia  
of a name of V.Ya. Kikot

**MIGRATION PROCESSES AND MIGRATION SAFETY  
IN THE CIS COUNTRIES**

**Annotation.** The article discussed topical issues of migration and security of the Russian Federation it is defined the concept of copyright.

**Keywords:** migration, migration safety.

---

Сергей Вячеславович ИВАНЦОВ,  
ученый секретарь, Московский университет  
МВД России имени В.Я. Кикотя,  
доктор юридических наук, профессор

Павел Вячеславович НЕСМЕЛОВ,  
доцент кафедры деятельности ОВД в особых условиях  
Учебно-научного комплекса Специальной подготовки  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Максим Валерьевич НАЗАРОВ,  
аспирант кафедры конституционного и  
муниципального права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право

**МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И МИГРАЦИОННАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ В СТРАНАХ СНГ**

**Аннотация.** В статье рассмотрены актуальные вопросы миграционной безопасности Российской Федерации, дано авторское определение рассматриваемого понятия.

**Ключевые слова:** миграционные процессы, миграционная безопасность.

---

**И**нтерес к сфере миграционной политики не только не снижается, а непрерывно возрастает, о чем свидетельствуют всесторонние исследования последних лет. С учетом изменений в мировой архитектуре состояние и тенденции развития миграционных процессов нуждаются в непрерывном научном осмыслении и обуславливают динамику дальнейших исследований проблем миграции.

Миграционные процессы имеют сложный и многоаспектный характер, оказывая как позитивное, так и негативное воздействие на социально-политическую и экономическую обстановку. Складывающаяся миграционная ситуация непосредственно затрагивает вопросы соблюдения охраны и защиты конституционных прав и свобод граждан<sup>1</sup>, безопасности государства<sup>2</sup>, в том числе политической, экономической, поскольку речь идет о необходимости обеспечения экономической освоенности, заселенности территории России, а значит, территориальной целостности и безопасности государства<sup>3</sup>.

Проблема осуществления эффективной миграционной политики с учетом мировых тенденций последних лет стала для Российской Федерации одной из наиболее актуальных.

Во-первых, глобализационные процессы в мировом сообществе, ухудшение демографической ситуации в стране и социально-экономическая обстановка привели к потребности российского общества в притоке рабочей силы за счет миграции.

Во-вторых, рост преступности среди мигрантов, их социальная незащищенность<sup>4</sup>, национальная обособленность, обострили этнические противоречия между коренным населением и мигрантами, что стало, несомненно, стратегической угрозой национальной безопасности Российской Федерации.

В связи с подписанием договора о Евразийском экономическом союзе с января 2015 г. на территории России, Казахстана и Беларуси вводится свободное перемещение капиталов, товаров, услуг и рабочей силы<sup>5</sup>. Вместе с тем это неизбежно повлечет за собой рост миграции населения, возникновение предпосылок для создания более изоциренных криминальных схем в экономике<sup>6</sup>, миграции<sup>7</sup>, организованной преступности<sup>8</sup>, киберпреступности и т.д.<sup>9</sup>.

Значительное развитие международного сотрудничества со странами Средней Азии, наличие общих границ с Российской Федерацией, концентрация транспортных путей, экономического пространства обуславливают развитие миграции из этих государств<sup>10</sup>.

«Сегодня сотни тысяч мигрантов пытаются интегрироваться в другое общество, причем не имея профессии, не зная языка, традиций, культуры стран, в которые они переселяются. А коренные жители, безусловно, и надо прямо об этом говорить, не нужно ничего лакировать, раздраженно говорят о чужом засилии, об ухудшении криминальной ситуации, о деньгах, которые тратятся на беженцев из бюджетов соответствующих стран.

Конечно, большинство людей сочувствуют беженцам, хотят им помочь. Вопрос в том, как это сделать, не ущемляя интересов коренных жителей тех стран, в которые беженцы переселяются. А шоковое, массовое, неуправляемое столкновение разных жизненных укладов может привести и уже ведет к росту национализма и нетерпимости, к возникновению перманентного конфликта в обществе»<sup>11</sup>.

В связи с этим эффективное осуществление регулирующей функции государства в сфере миграционной безопасности предполагает четкое определение конституционно-правовых основ миграционной безопасности Российской Федерации и роли органов государственной власти в ее обеспечении<sup>12</sup>.

При этом законодательство Российской Федерации в сфере миграционной безопасности не в полной мере соответствует современным и будущим потребностям политического, социального-экономического и демографического развития российского общества в целом.

Правовое регулирование отношений в сфере миграции в основном отражает качественные и количественные изменения в миграционной обстановке. Однако имеются трудности в области претворения в жизнь конституционно-правовых основ миграционной безопасности Российской Федерации и в определении роли органов государственной власти в механизме ее обеспечения<sup>13</sup>.

На наш взгляд, современная модель правового регулирования миграционной безопас-

ности Российской Федерации может иметь эффективную реализацию на основе использования отечественного и зарубежного опыта<sup>14</sup>. Это позволит качественно улучшить миграционные процессы.

Опыт государств, проводящих успешную миграционную политику, наглядно показывает, что без количественных и качественных ориентиров она не может быть эффективной.

Отечественный и международный опыт в сфере управления миграционными процессами позволил обозначить стратегические ориентиры миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации.

Стратегия современной миграционной политики должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов, а также способствовать стабилизации и оптимизации миграционных процессов.

Сложность обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации связана, в том числе, с нестабильностью социально-политической и экономической ситуации в странах оттока, порождающей все новые потоки мигрантов.

Миграционная безопасность представляет новую сферу научного интереса. Проблемы миграции на сегодняшний день являются сферой научного интереса ученых и практиков различных отраслей научного знания. Отдельные аспекты вышеуказанной проблемы становились предметом научных дискуссий научных форумов.

Теоретические основы миграционной безопасности Российской Федерации могут быть всесторонне осмыслены только на основе комплекса знаний из других научных областей. В современных условиях существует много неразрешенных проблем, спорных моментов, а также положений, требующих

согласования и выработки единого подхода. До сих пор остро дискуссионными являются вопросы, связанные с категориально-понятийным аппаратом в сфере миграционной безопасности.

Анализ фундаментальных исследований известных ученых-правоведов (А.Х. Абашидзе, Л.В. Андриченко, В.М. Баранова, Е.В. Белюсовой, Т.А. Васильевой, Е.В. Галузы, В.Д. Гончаренко, В.О. Елеонского, Т.В. Заметиной, А.А. Зелепукина, М.А. Ибрагимова, С.Е. Метелева, М.В. Немьиной, А.А. Подмарева, В.В. Радула, И.В. Ростовщикова, О.В. Ростовщиконой, А.В. Сокольниковой, Н.Н. Тоцкого, М.Л. Тюркина, Т.Я. Хабриевой, В.С. Хижняк, О.С. Чернышовой, С.Б. Ягодина и др.), заложивших теоретический базис для современного понимания характера и специфики основ миграционной политики Российской Федерации позволяет констатировать отсутствие единого подхода к категории «миграционная безопасность», ее понятие и содержанию.

К сожалению, Концепция миграционной политики, разработка которой осуществлена с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации, не охватывает категорию «миграционная безопасность» и не определяет ее понятие и содержание<sup>15</sup>.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.) «О безопасности», определяя основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, также не отражает категорию «миграционная безопасность»<sup>16</sup>.



Терминологический плюрализм в данном случае не способствует разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

Этимология данного понятия включает следующее. Понятие «миграция» имеет латинские корни и в переводе означает перемещение или переселение<sup>17</sup>. Понятие «безопасность» — от англ. security. Состояние, когда народ (государство) может суверенно, без вмешательства и давления извне свободно избирать и осуществлять свою стратегию социального, экономического и политического развития.

Категория «безопасность» представляет собой многозначное, комплексное понятие, характеризующее защищенность и низкий уровень риска для человека, общества, государства или других систем.

Безопасность — это такое состояние сложной системы, когда действие внешних и внутренних факторов не приводит к ухудшению системы или к невозможности ее функционирования и развития<sup>18</sup>.

Миграционная безопасность представляет собой состояние юридической защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в Российскую Федерацию, выезда из нее, пребывания и проживания на территории страны как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации, институционально предполагающее систему правовых норм, обеспечивающих доминанту национальных интересов в сфере регулирования миграционных процессов<sup>19</sup>.

На наш взгляд, *миграционная безопасность Российской Федерации* как часть целого — государственной национальной безопасности — это целостная система, объединяющая совокупность общественных отношений и правовых норм в целях обеспечения правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации и интересам мирового сообщества, защиты личности, общества и государства от угроз в сфере миграционной политики.

Основными направлениями обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты в сфере реализации миграционной политики, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований миграционных процессов для создания безопасных условий осуществления конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в сфере миграции, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности, суверенитета и безопасности государства.

Обеспечение миграционной безопасности заключается в поддержании правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации и интересам мирового сообщества в сфере миграционной политики.

Целевое назначение миграционной безопасности Российской Федерации заключается в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации путем достижения максимальной защищенности, комфортности, благополучия населения, стабилизации и увеличения численности постоянного населения, содействия обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

<sup>1</sup> Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

<sup>2</sup> Белововский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихдадзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. Сер. Magister. М., 2016.

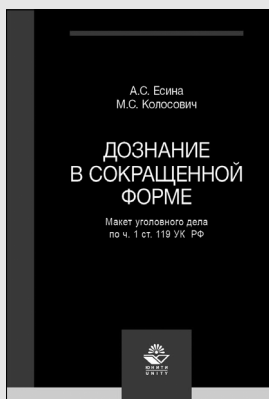
<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации: принята на всенародном референдуме 12.12.1993 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398 // <http://www.pravo.dov.ru>.

<sup>4</sup> Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности полиции по противодействию дискриминации иностранных граждан в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. №3. С. 60—65.

<sup>5</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе. (подписан в г. Астане 29.05.2014 г.) Договор ратифицирован Федеральным законом РФ от 03.10.2014, № 279-ФЗ // <http://www.pravo.dov.ru>

- <sup>6</sup> *Иванцов С.В.* Организованная преступность в системе криминально-экономических отношений // Рос. криминологический взгляд. 2012. №1. С. 375—380.
- <sup>7</sup> *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. №4. С. 176—179.
- <sup>8</sup> *Иванцов С.В.* Теоретические предпосылки развития системного подхода в криминологических исследованиях преступности // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. №11. С. 125—128.
- <sup>9</sup> *Богданов А.В., Завьялов И.А., Закурдаев А.Н., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н., Чикова Я.Н., Шаламов Р.Г., Яковец Е.Н.* Противодействие органов внутренних дел киберпреступности: Учеб.-методич. пособие / Под ред. Б.П. Михайлова. М., 2015.
- <sup>10</sup> *Червошук В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н.* Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» М., 2015.
- <sup>11</sup> Путин В.В. Итоговая пленарная сессия XII ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» в Сочи, 22 октября 2015 г. // URL: <http://www.kremlin.ru> (Дата обращения — 23.10.2015)
- <sup>12</sup> *Богданов А.В., Егоров С.А., Хазов Е.Н.* Коррупция как один из элементов организованной преступности. Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. №2. С. 67—71.
- <sup>13</sup> *Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Хазов Е.Н., Багмет А.М., Эриашвили Н.Д.* Конституционное право России: Учебник для студентов вузов. 6-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М., 2013.
- <sup>14</sup> *Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н.* Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской обл.) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. №3. С. 172—175.
- <sup>15</sup> Пункты 4, 5 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Президентом РФ 13.06.2012 г. // <http://base.garant.ru/70188244/> (Дата обращения—20.10.2015).
- <sup>16</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015 г.) «О безопасности» // СПС «Консультант-Плюс» (Дата обращения— 20.10.2015)
- <sup>17</sup> *Комлев Н.Г.* Словарь иностранных слов. М., 2006. С. 307—308.
- <sup>18</sup> *Заплатинский В.М.* Терминология науки о безопасности // Zbornik prispevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie «Bezpečnostnáveda a bezpečnostnevyzdelanie». Liptovský Mikuláš: AOS v Liptovskom Mikuláši, 2006.
- <sup>19</sup> *Попов Г.Г.* Миграционная безопасность России: институционально-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. С. 7—8.

## ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ



### ДОЗНАНИЕ В СОКРАЩЕННОЙ ФОРМЕ

#### Макет уголовного дела по ч. 1 ст. 119 УК РФ

Учебно-практическое пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / А.С. Есина, М.С. Колосович. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 127 с.

В соответствии с Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ» учрежден новый правовой институт — дознание в сокращенной форме, призванный разрешить неоправданно долгие сроки наступления правосудия. Трудности реализации норм данного института связаны не только с определенной несогласованностью его норм, но и отсутствием у дознавателей навыков как осуществления этого вида дознания, так и составления соответствующих процессуальных документов. В пособии образцы процессуальных документов представлены согласно принципам систематизации уголовных дел в системе, позволяющей проследить особенности закрепления путем производства следственных действий доказательств вины обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 119 УК РФ

УДК 342  
ББК 67

**Sergei Gennadyevich ZHESTYANNIKOV,**  
Chief of FMS of Russia in the Vologda region

**Ivan Viktorovich EKIMOV,**  
leading specialist-expert of the Department expert analysis,  
planning, control and information support of FMS of Russia on the Vologda region

**Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,**  
head of Department of constitutional and municipal law  
at Moscow University Russian Interior Ministry  
named V.Ya. Kikot, doctor of law, professor

## REGIONAL IMMIGRATION CENTERS AS ONE OF THE PRIORITIES IN THE IMPLEMENTATION OF STATE MIGRATION POLICY IN RUSSIA

**Annotation.** The article presents the experience of the Vologda region to use the potential of a regional migration center for implementation of the state migration policy, as well as the view on perspective trends and forms of activity of such centers in modern conditions.

**Keywords:** migration, labor migration, state migration policy, migration center, «one window» principle, resettlement of compatriots.

---

**Сергей Геннадьевич ЖЕСТЯННИКОВ,**  
начальник УФМС России по Вологодской области

**Иван Викторович ЕКИМОВ,**  
ведущий специалист-эксперт отдела анализа,  
планирования, контроля и информационного  
обеспечения УФМС России по Вологодской области

**Евгений Николаевич ХАЗОВ,**  
начальник кафедры конституционного и  
муниципального права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор  
E-mail: zhestsergej@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ МИГРАЦИОННЫЕ ЦЕНТРЫ КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

**Аннотация.** В статье представлен опыт Вологодской области по использованию потенциала регионального миграционного центра в целях реализации государственной миграционной политики, а также изложен взгляд на перспективные направления и форматы деятельности таких центров в современных условиях.

**Ключевые слова:** миграция, трудовая миграция, государственная миграционная политика, миграционный центр, принцип «одного окна», переселение соотечественников.

Одним из движущих факторов развития экономики является наличие трудовых ресурсов. В связи с этим наряду с использованием внутреннего потенциала страны дополнительным фактором в современных условиях будет являться привлечение внешних ресурсов<sup>1</sup>.

Об этом говорится и в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>2</sup>, где основными задачами являются:

- привлечение в Российскую Федерацию иностранной рабочей силы в целях обеспечения потребности экономики страны в трудовых ресурсах;
- создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Ежегодно в Российскую Федерацию с целью осуществления трудовой деятельности приезжает порядка 4—5 млн иностранных граждан, применительно к Вологодской области—14—15 тыс. человек (см. рис. 1).

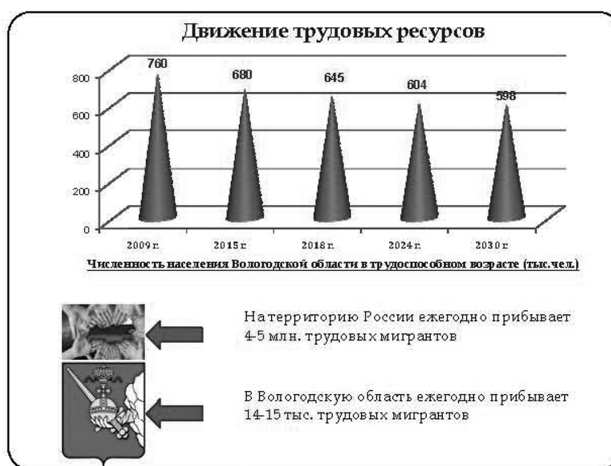


Рис. 1. Движение трудовых ресурсов

Вместе с тем в условиях обострения угроз террористической и экстремистской деятельности<sup>3</sup>, нарастания неконтролируемой миграции<sup>4</sup>, охватившей государства Западной Европы<sup>5</sup>, чрезвычайно важными являются вопросы организации приема и документирования иностранных граждан<sup>6</sup>, в первую очередь — трудовых мигрантов, прибывающих на территорию России, главным образом, из среднеазиатских республик<sup>7</sup>. При этом работа в данном направлении строится на следующих основных принципах: безопасность<sup>8</sup>, простота и прозрачность необходимых процедур, первоочередное право на трудоустройство российских граждан<sup>9</sup>.

Опыт регионов, в том числе Вологодской области, показывает, что наиболее оптимальным, соответствующим обозначенным выше принципам является комплексный подход к оказанию услуг в сфере трудовой миграции<sup>10</sup>.

На сегодняшний день комплексный подход применяется во многих регионах Россий-

ской Федерации: в Московской, Калининградской, Воронежской, Калужской, Владимирской, Саратовской, Тверской, Томской и других областях<sup>11</sup>.

Субъектом Российской Федерации определяется соответствующая уполномоченная организация<sup>12</sup>, устанавливается стоимость патента<sup>13</sup>, что также является одним из регуляторов привлечения трудовых мигрантов в экономику.

На территории Вологодской области оказание услуг в сфере трудовой миграции по принципу «одного окна» организовано на площадке регионального миграционного центра.

Иностранные граждане имеют возможность в одном месте пройти комплексный экзамен по русскому языку<sup>14</sup>, истории и основам законодательства России, медицинское освидетельствование, обязательные дактилоскопическую регистрацию и фотографирование, а также оформить полис добровольного

медицинского страхования, воспользоваться нотариальными и переводческими услугами, внести фиксированный авансовый платеж через банковский терминал.

В 2015 г. (с 26 мая по 31 декабря) услугами миграционного центра воспользовались 2,8 тыс. иностранных граждан; в 2016 г. (с 1 января по 15 мая) — 2 тыс. иностранцев.

Комплексное прохождение процедур, необходимых, в частности, для получения патента, не только удобно для мигрантов и их работодателей, но и позволяет обеспечить полный контроль за соблюдением миграционного законодательства на всех этапах документирования, исключает любые фальсификации со стороны иностранных граждан, в том числе предоставление недействительных и подложных документов.

Деятельность миграционного центра продемонстрировала свою эффективность, в том числе в части выявления нарушителей миграционного законодательства<sup>15</sup>, а также иностранных граждан, которым разрешительные документы не могут быть выданы по медицинским показаниям. В частности, на площадке миграционного центра были выявлены случаи незаконного пересечения Государ-

ственной границы РФ, опасные инфекционные заболевания, ВИЧ-инфекция, наркомания<sup>16</sup>. Оперативно принятые меры не позволили пополнить данным иностранным гражданам теневой сектор занятости, все они выехали за пределы Российской Федерации<sup>17</sup>.

Кроме того, оказание услуг по принципу «одного окна» способствовало документированию большинства прибывших в регион трудовых мигрантов. Так, в 2015 г. в Вологодской области иностранные граждане оформили более 6 тыс. патентов, в областную казну поступило свыше 130 млн руб. В среднем каждый оформленный патент принес в региональный бюджет 21 тыс. 510 руб.

За четыре месяца 2016 г. оформлено почти 1900 патентов, бюджет региона пополнился на 61 млн руб.

Отметим, что предоставление услуг по принципу «одного окна» способствовало значительному сокращению количества правонарушений в сфере внешней трудовой миграции, совершенных иностранными гражданами. В 2015 г. снижение составило около 40%; при этом интенсивность проверочных мероприятий не уменьшалась. В 2016 г. количество указанных правонарушений сократилось уже на 75% (см. рис. 2).



Рис. 2. Основные показатели в сфере трудовой миграции

Таким образом, комплексный подход к оказанию услуг в сфере трудовой миграции не только обеспечивает удобство их получения с минимальными временными затратами, но и во многом обеспечивает защиту от проникновения на территорию России иностранных граждан, которые в перспективе могут составить теневой сектор занятости и пополнить маргинальные слои населения.

Помимо сферы внешней трудовой миграции, потенциал миграционного центра может быть использован в работе с соотечественниками, переселяющимися на территорию региона из-за рубежа<sup>18</sup>.

Как показывает опыт Вологодской области, в большинстве своем участники Государственной программы переселения соотечествен-

ников — это молодые люди до 35 лет, с высшим или средним специальным образованием, в том числе обладающие востребованными профессиями, для которых русский язык и русская культура являются родными. Всего с начала реализации региональной Программы ее участниками стали более 1 тыс. человек.

В то же время для многих соотечественников чрезвычайно актуальны проблемы, связанные с поиском работы, постоянного жилья, в частности, находящегося в шаговой доступности от объектов социальной инфраструктуры — школ, детских садов, иных образовательных и спортивных учреждений.

Несмотря на то что региональные власти занимаются решением данных вопросов еще до прибытия участников Государственной программы, при возникновении форс-мажорных обстоятельств их незамедлительное вселение и трудоустройство может быть проблематичным.

В таких ситуациях размещение соотечественников в жилых помещениях миграционного центра, включая постановку на регистрационный учет, позволит решить данную проблему, в том числе обеспечит соблюдение необходимых условий для оформления разрешения на временное проживание и приобретения российского гражданства. Опыт подобного размещения участников Программы переселения имеет Калининградская область.

Потенциал миграционного центра Вологодской области позволяет одновременно

проживать до 450 человек в полностью благоустроенных комнатах. В указанных помещениях соотечественники также могут проживать при необходимости в период переобучения и повышения квалификации<sup>19</sup>.

Помимо функций, связанных непосредственно с документированием мигрантов патентами, миграционные центры могут также решать широкий круг задач по привлечению иностранной рабочей силы непосредственно из-за рубежа, исходя из конкретных потребностей работодателей в специалистах той или иной профессиональной квалификации. Это позволит решить проблему неуправляемого привлечения трудовых мигрантов на территорию как отдельных регионов, так и Российской Федерации в целом<sup>20</sup>.

Для организации работы в данном направлении на принципах частно-государственного партнерства может быть организовано взаимодействие миграционных центров с центрами занятости, сеть которых охватывает всю страну, а также кадровыми агентствами, региональными торгово-промышленными палатами, органами власти. Информацию о потенциальных трудовых мигрантах, которые желают приехать в Россию, будут аккумулировать и передавать при необходимости работодателям. Миграционные центры в этом случае координируют взаимодействие заинтересованных органов власти и негосударственных учреждений (см. рис. 3).



Рис. 3. Механизмы набора трудовых мигрантов

Таким образом, функционирующие сегодня на территории Российской Федерации миграционные центры при условии организации на их площадке комплексного оказания услуг не только могут использоваться для решения широкого круга задач по документированию трудовых мигрантов и временному размещению соотечественников, но также могут быть включены в систему целевого набора иностранной рабочей силы в качестве одного из ключевых элементов.

<sup>1</sup> Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Magister. М., 2016.

<sup>2</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635>

<sup>3</sup> Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика // Вестник экономической безопасности. 2015. № 6. С. 95–99.

<sup>4</sup> Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176–179.

<sup>5</sup> Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских стран и современной России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 1. С. 41–44.

<sup>6</sup> Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление». 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

<sup>7</sup> Червонык В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

<sup>8</sup> Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 2. С. 140–144.

<sup>9</sup> Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как одного из видов организованной преступности в современной России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 98–101.

<sup>10</sup> Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС по Вологодской области) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172–175.

<sup>11</sup> Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Местное самоуправление и его роль в реализации миграционной политики // 30-летие Европейской хартии местного самоуправления: проблемы, тенденции и перспективы: Сб. мат-в вузовского «круглого стола» профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. М.: Моск. ун-т МВД России, 2015. С. 34–42.

<sup>12</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=171225>

<sup>13</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» от 24.11.2014 г. № 368-ФЗ // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=171240>

<sup>14</sup> Дурнев В.С. К вопросу о подтверждении трудовым мигрантам факта владения русским языком // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 11. С. 18–20.

<sup>15</sup> Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 5. С. 142–145.

<sup>16</sup> Жестяников С.Г., Назаров В.Ю., Хазов Е.Н. Нормативно-правовое регулирование права на медицинскую помощь мигрантам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 10. С. 57–61.

<sup>17</sup> Хазов Е.Н., Богданов А.В. Незаконная миграция и ее влияние на криминогенную обстановку современного мегаполиса // Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа российского права: Сб. статей М., 2015. С. 162–169.

<sup>18</sup> Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС по Вологодской области) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172–175.

<sup>19</sup> Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере работы УФМС России по Вологодской области) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172–175.

<sup>20</sup> Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Практическое применение многоуровневой системы работы с иностранными гражданами на территории Вологодской области // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 72–75.

УДК 342  
ББК 67

Konstantin Dmitrievich SAZON,  
senior lecturer of the chair of constitutional and international law  
Academy of the Ministry of internal Affairs  
of the Republic of Belarus, candidate of law

## INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS FOR THE GRANTING OF ASYLUM: A REGIONAL APPROACH

**Annotation.** The article discusses the international standards of asylum, which operate in various regions of the world. Based on the analysis of the content of international legal acts the conclusion about the features of lawmaking various regional international organizations in the field of asylum.

**Key words:** regional standards, asylum, international law, refugees.

Константин Дмитриевич САЗОН,  
старший преподаватель кафедры конституционного  
и международного права Академии МВД Республики  
Беларусь, кандидат юридических наук  
E-mail: Sazon259@tut.by

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД

**Аннотация.** В статье рассматриваются международные стандарты предоставления убежища, которые действуют в различных регионах мира. На основе анализа содержания международных правовых актов обосновывается вывод об особенностях правотворчества различных региональных международных организаций в области предоставления убежища.

**Ключевые слова:** региональные стандарты, убежище, международное право, беженцы.

**Р**азвитие общества и государства в современных условиях характеризуется проявлением «взаимосвязанных тенденций конституционализации международного права и интернационализации конституционного права»<sup>1</sup>, о чем, на наш взгляд, свидетельствует практика закрепления принципа приоритета норм и принципов международного права в конституциях современных государств.

Исследователями отмечается, что в настоящее время международно-правовое регулирование приобретает все большее распространение на те сферы, которые раньше отно-

сились к национальной юрисдикции отдельных стран<sup>2</sup>. Принимая во внимание важную роль международных договоров в сфере современного международного правопорядка<sup>3</sup> и их влияние на развитие законодательства и судебной практики конкретных стран<sup>4</sup>, представляется обоснованным проведение анализа действующих международных региональных стандартов предоставления убежища с точки зрения отмечаемых в научных кругах тенденций повышения роли международно-го права в системе межгосударственных взаимоотношений<sup>5</sup> и его сближения с правом национальным<sup>6</sup>.



В литературе указывается, что особое внимание институту убежища всегда уделялось в странах Центральной и Латинской Америки ввиду нестабильной политической обстановки в регионе, время от времени приводящей к исходу большого числа беженцев<sup>7</sup>. В связи с этим считаем целесообразным обратиться к положениям международных правовых актов, касающихся предоставления убежища, принятых в рамках Организации Американских Государств (ОАГ).

Прежде всего, следует проанализировать положения Каракасской конвенции о территориальном убежище 1954 г.<sup>8</sup> (далее — Конвенция). В Конвенции отмечается, что в целях осуществления своего суверенитета государство вправе допускать на свою территорию лиц, допуск которых оно сочтет целесообразным, и такое право должно уважаться (ст. 2). При этом осуществление этого права не должно вызывать жалоб у какого-либо другого государства (ст. 1).

Конвенция закрепляет базовый принцип защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, — принцип невысылки (ст. 3). Важно отметить, что согласно данному международному договору действие названного принципа распространяется только на лиц, преследуемых по политическим мотивам или за политические правонарушения. Данный принцип также распространяется на лиц, разыскиваемых за совершение обычных правонарушений в политических целях, либо когда запрашивается выдача таких лиц преимущественно по политическим мотивам (ст. 4).

В Конвенции находит отражение еще один важный принцип предоставления убежища — неотвеченность лица, ищущего убежища, за незаконный въезд/пребывание на территории иностранного государства.

В статье 5 Конвенции этот принцип сформулирован следующим образом: «тот факт, что какое-либо лицо вступило под территориальную юрисдикцию государства тайно или незаконно, не влияет на положения настоящей Конвенции».

Анализируемый международный правовой акт содержит предписания, направленные на ограничение свободы мнения и свободы объединения лиц, которым предоставле-

но убежище, в случаях, когда реализация указанных свобод имеет своей целью подстрекательство к применению силы или насилия против другого государства (статьи 7—8).

Таким образом, Каракасская конвенция о территориальном убежище 1954 г. подтверждает обусловленность возможности предоставления убежища наличием у государства суверенитета. При этом суверенное право государства по допуску преследуемых лиц на свою территорию должно равным образом и без всяких ограничений уважаться другими государствами. В то же время государство должно обеспечить такое поведение лиц, пользующихся его убежищем, которое не наносит вред интересам другой страны.

В рамках ОАГ также принята и действует Каракасская декларация о дипломатическом убежище 1951 г.<sup>9</sup> (далее — Конвенция). В Конвенции закрепляется принцип уважения государством, осуществляющим территориальную юрисдикцию, предоставления другим государствам убежища в представительствах, на военных судах, в военных лагерях или на воздушных судах лицам, разыскиваемым по политическим причинам или за политические правонарушения (ст. 1). В договоре отмечается, что каждое государство имеет право предоставлять право убежища, но оно не обязано делать это или сообщать причины отказа в нем (ст. 2). Очевидно, что в данной статье раскрывается правовая природа убежища, проявляющаяся в том, что предоставление убежища представляет собой результат реализации суверенного права государства, а не естественного права человека. В силу этого обстоятельства право убежища, субъектом которого выступает индивид, сводится к возможности поиска защиты и покровительства со стороны другого государства и пользования такой защитой в случае принятия положительного решения.

Важно отметить, что в соответствии с Конвенцией на предоставление дипломатического убежища не может распространяться принцип взаимности, т.е. оно может быть предоставлено любому лицу независимо от его гражданства (ст. 20). Следовательно, речь идет о принципах всеобщности и недискриминации при предоставлении убежища, указывающих

на то, что каждый имеет право искать и пользоваться убежищем без всякой дискриминации по различным признакам.

Статья 3 Конвенции ограничивает сферу действия нормативных положений международного акта по кругу лиц. Так, предоставление убежища лицам, в отношении которых вынесено обвинительное заключение или которые к этому времени находятся под судом за обычные правонарушения либо осужденным компетентными официальными судами и не отбыли соответствующие наказания, а также дезертирам из сухопутных войск, военно-морских и военно-воздушных сил, считается незаконным, за исключением случаев, когда причины обращения таких лиц с ходатайством о предоставлении убежища носят явно политический характер (ст. 3).

В связи с этим подчеркивается, что определение характера правонарушения и мотивов преследования находится на рассмотрении государства, предоставляющего убежище (ст. 4).

Анализируемый международный договор подчеркивает, что предоставление убежища носит временный характер и предоставляется лицу в целях обеспечения безопасности его жизни и здоровья, поскольку иными способами этого сделать не представляется возможным. В частности, ст. 5 закрепляет, что дипломатическое убежище предоставляется только в срочных случаях и на срок, необходимый лицу, его получающему, для выезда из страны с гарантиями государства, осуществляющего территориальную юрисдикцию, обеспечить отсутствие угроз жизни, свободе и личной неприкосновенности. Средством такого гарантирования согласно Конвенции является охранный грамота. Под срочными случаями понимаются обстоятельства, когда лицо разыскивается толпами, вышедшими из-под контроля властей, или самими властями, и такому лицу грозит лишение жизни или свободы вследствие политических преследований (ст. 6).

Конвенция обстоятельно раскрывает порядок перемещения лица, которому предоставлено дипломатическое убежище, за пределы государства, осуществляющего территориальную юрисдикцию (статьи 8—17), а

также устанавливает запрет на совершение лицом, пользующимся дипломатическим убежищем, деяний, подрывающих общественное спокойствие, а также на вмешательство во внутрисполитическую жизнь государства, осуществляющего территориальную юрисдикцию (ст. 18).

В 1984 г. с целью решения правовых и гуманитарных проблем, касающихся беженцев в Центральноамериканском регионе, Мексике и Панаме, на Коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы» была принята Картахенская декларация о беженцах<sup>10</sup>. Участники Коллоквиума пришли к выводу о необходимости содействовать в странах региона принятию внутрисполитических нормативных правовых актов, которые будут способствовать применению Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокола, касающегося статуса беженцев, 1967 г., содействуя тем самым необходимому процессу систематического согласования национально-го законодательства о беженцах (вывод № 1).

Важная роль Картахенской декларации заключается в том, что в ней нашел отражение региональный подход к предоставлению международной защиты лицам, которые не соответствуют критериям, содержащимся в Конвенции 1951 г., основанный на расширительном толковании понятия «беженец». В частности, Картахенская декларация признает в качестве беженцев лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка (вывод № 3).

В выводе № 4 Картахенской декларации подтверждается мирный, неполитический и исключительно гуманитарный характер предоставления убежища или признания статуса беженца, которое не должно истолковываться как недружественный акт по отношению к стране происхождения беженцев.

В рассматриваемом акте получил закрепление и принцип невысылки, включающий

запрет отказа в пропуске через границу, который рассматривается в качестве краеугольного камня международной защиты беженцев в силу своей императивности, присущей ему как норме *juscogens* (вывод № 5).

Следует согласиться с Н.Н. Зинченко в том, что в Картахенской декларации больше не содержится детализирующих положений, относящихся к убежищу или праву индивида на таковое<sup>11</sup>.

Имеют место исследуемые нами стандарты предоставления убежища и в других регионах мира. Принимая во внимание постоянный рост численности беженцев в Африке, государствами — членами Организации Африканского Единства (сегодня — Африканский Союз) была разработана и принята Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г.<sup>12</sup> (далее — Конвенция ОАЕ).

Отличительной особенностью Конвенции ОАЕ следует назвать нормативное закрепление определения понятия «беженец», которое воспроизводит положения о включении, содержащиеся в Конвенции ООН 1951 г., и дополняет их такими признаками преследования лица, как внешняя агрессия, оккупация, иностранное господство или события, серьезно нарушающие общественный порядок в какой-то части страны его прежнего места жительства (ст. 1). Анализируемый международный договор также закрепляет, что предоставление убежища является миролюбивым и гуманитарным актом и не должно рассматриваться в качестве недружественного акта (ст. 2).

Конвенция ОАЕ закрепляет принцип взаимных обязательств государства, предоставившего убежище, и лица, которому оно предоставлено. В частности, на лицо возлагается обязанность соблюдать законы и правила страны-убежища и воздержаться от подрывной деятельности против любого государства — члена ОАЕ. Государство обязано запрещать лицам, которым предоставлено убежище, наносить ущерб государствам — членам ОАЕ посредством любых действий, могущих создать напряженность в отношениях между странами (ст. 3).

В рассматриваемом региональном договоре закрепляется принцип недискриминации, которым должны руководствоваться государства-члены при решении вопроса о предоставлении убежища (ст. 4), а также гарантии права беженца на добровольную репатриацию (ст. 5).

Необходимо согласиться с отдельными авторами, указывающими на то, что разработка и принятие проанализированных ранее международных правовых актов не является свидетельством больших успехов в области правового регулирования вынужденной миграции в Америке и Африке по той простой причине, что в региональных международных стандартах так и не получили своей конкретизации обязательства государств по предоставлению убежища<sup>13</sup>.

Вместе с тем считаем возможным отметить позитивное значение закрепления в международных актах рассматриваемых регионов, имеющих обязательный характер, основных принципов предоставления убежища: право лица искать убежище; принцип невысылки, включающий невыдачу лица; принцип недискриминации.

Избранный автором подход исследования региональных стандартов предоставления убежища предполагает необходимость обращения к опыту такой региональной организации, как Европейский Союз (ЕС). Специалистами в области международного права отмечается, что в ЕС проблеме правового регулирования миграционных потоков, включая предоставление защиты беженцам и лицам, ищущим убежище, не отводилось должного внимания. Однако увеличение числа лиц, ходатайствующих о предоставлении в странах ЕС убежища, способствовало осознанию необходимости совершенствования региональной правовой основы регулирования отношений в рассматриваемой области.

В рамках настоящего исследования автор не ставит перед собой задачи проведения конституционного анализа особенностей становления и развития правовых основ предоставления убежища в ЕС, поскольку по данной проблеме имеются специализированные научные труды<sup>14</sup>. Однако представляется необходимым остановиться на рассмотрении ос-

новых правовых инструментов, которые могут быть отнесены нами к категории региональных международных стандартов.

С 2001 г. по предложению Комиссии ЕС осуществляются практические мероприятия по реализации «единой политики убежища», предполагающей создание единой системы предоставления убежища. В основу политики убежища ЕС были положены Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г. В настоящее время в ЕС принят целый ряд нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу, в том числе основополагающие директивы — так называемые «директива по приему»<sup>15</sup>, «квалификационная директива»<sup>16</sup>, «процедурная директива»<sup>17</sup>.

О.Ю. Потемкина отмечает, что первым правовым актом, призванным регулировать приток ищущих убежища, стала Директива о «временной защите»<sup>18</sup>, принятая в июле 2001 г. в ответ на массовый приток иммигрантов из бывшей Югославии. Анализ положений Директивы позволил названному автору сделать вывод о том, что ней не содержится количественного определения понятия «массовый приток», а лишь подразумевается «большое число» перемещенных лиц, прибывших спонтанно или посредством программ эвакуации из какой-то определенной страны или региона<sup>19</sup>.

В соответствии с Директивой минимальные стандарты для государств — членов ЕС предусматривают выдачу прибывшим вида на жительство на весь срок временной защиты (от года до трех лет); возможность трудоустройства; проживание и социальное обеспечение; медицинское обслуживание и начальное образование; возможность подать ходатайство об убежище на основе действующей процедуры. Кроме того, Директива предписывает расселение лиц, имеющих статус временной защиты, по странам ЕС.

«Директива по приему» устанавливает минимальные обязательные стандарты для государств-членов в отношении ищущих убежища из третьих стран и лиц без гражданства, а также членов их семей, которые подали в соответствии с Женевской Конвенцией заявление об убежище на границе ЕС или

уже на территории какой-либо из его стран (ст. 3). Ищущий убежища в соответствии с Директивой обладает рядом специальных прав: получать информацию об обязательствах принимающего государства, в том числе о возможностях правовой помощи; иметь документ, удостоверяющий его статус; свободно передвигаться по территории Евросоюза; иметь доступ к медицинским услугам и начальному образованию для детей; при определенных условиях получать профессиональное образование<sup>20</sup>.

В развитие Дублинской конвенции Совет ЕС принял Директиву о статусе беженцев, или «квалификационную директиву», положения которой в кратчайшие сроки были инкорпорированы в национальное законодательство стран ЕС.

В Директиве уточняются условия, при которых граждане третьих стран могут претендовать на статус «дополнительной защиты». В соответствии с Директивой «статус беженца» может быть предоставлен гражданам третьих стран и лицам без гражданства, которые в силу обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, политических взглядов или принадлежности к определенной социальной группе, находятся вне страны своей гражданской принадлежности, не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие обоснованных опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства вследствие подобных опасений, не могут или не желают вернуться в нее (ст. 2).

«Дополнительная защита» предоставляется гражданам третьих стран или лицам без гражданства, «которые не определены как беженцы, но в отношении которых были выявлены достаточные основания считать, что данные лица в случае возвращения в страну постоянного или бывшего проживания могут подвергнуться риску получения серьезного ущерба (ст. 3).

Следует отметить, что определение статуса беженца практически идентично опреде-

лению, содержащемуся в Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г.

Согласно Директиве «статус беженца» и «дополнительная защита» предполагают наделение лица равными с гражданами ЕС правами в образовании, интеграции и жилищных условиях, а также в плане свободы передвижения в пределах Евросоюза. Однако в сфере занятости, социального обеспечения и медицинских услуг государства-члены могут самостоятельно определять условия доступа получателей «дополнительной защиты». Директива также подтверждает временный характер предоставляемых форм защиты, предусматривая их прекращение в случае исчезновения причин, послуживших основанием для обращения лица с ходатайством о предоставлении убежища.

9 ноября 2004 г. Совет ЕС принял «процедурную» директиву, определяющую правила предоставления убежища государствами-членами на основе Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. Директива предполагалась в качестве важного шага в свете выполнения цели создания общей политики убежища и унифицированного статуса беженца, который признавался бы на всей территории Евросоюза. Однако Директива не содержала должных процедурных гарантий защиты прав ищущих убежище и справедливого рассмотрения их заявлений, включая право государства — члена ЕС высылать такое лицо в страну, которая не ратифицировала Конвенцию ООН 1951 г.

Следует согласиться с О.Ю. Потемкиной, что сегодня на повестке дня политики убежища Евросоюза остается вопрос о пересмотре ряда положений Директивы<sup>21</sup>.

Подводя итог рассмотрению стандартов предоставления убежища в ЕС, считаем возможным поддержать критические замечания, высказываемые экспертным сообществом по вопросу эффективности функционирующих в ЕС правовых механизмов защиты беженцев и лиц, ищущих убежище.

Отмечается, что в настоящее время не всеми государствами-членами выполняются предписания Директив, а также отсутствует должный уровень единообразия в применении положений актов Европейского Союза<sup>22</sup>.

В связи с этим полагаем, что увеличение числа вынужденных мигрантов из Северной Африки, ходатайствующих о предоставлении убежища в европейских странах, может стать причиной, которая повлияет на продуктивность мероприятий по формированию общей региональной системы убежища.

Подводя общий итог рассмотрению региональных международных стандартов предоставления убежища, сделаем некоторые **выводы**.

Регулирование отношений в области предоставления убежища в различных регионах мира осуществляется, как правило, международными правовыми актами, носящими обязательный характер.

Практика регионального правотворчества свидетельствует о том, что на государства не возлагается обязанность по предоставлению убежища в силу обладания последним суверенитетом. Предоставление убежища признается гуманным и миролюбивым актом, который не должен рассматриваться как недружественный и направленный против другого государства.

Правовой основой защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, во всех регионах мира выступают Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г. При этом особенности миграционных процессов на региональном уровне обуславливают потребность нормативного расширения перечня признаков, ставших причиной преследования лица и последующего его обращения с ходатайством о предоставлении убежища. В связи с этим конвенционные положения о включении в международную защиту дополняются такими обстоятельствами преследования лица, как внешняя агрессия, угроза применения смертной казни, а также обстановка массовых беспорядков и всеобщего насилия.

Формирование общей европейской системы убежища предполагает унификацию национального законодательства и правоприменительной практики государств — членов Европейского Союза. Снижение эффективности применения действующих в ЕС правовых механизмов защиты беженцев и лиц, ищущих убежище,

щих убежище, обусловлено невыполнением отдельными европейскими странами обязательств по имплементации права ЕС во внутригосударственное законодательство.

<sup>1</sup> Васильева Т.А. Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии (сравнительно-правовое исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 2.

<sup>2</sup> Смирнова Е.С. Конституционно-правовой статус иностранцев в ракурсе международно-правовых стандартов: история и современные тенденции // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 56.

<sup>3</sup> Ларина Е.П. О понятии толкования международных договоров в науке международного права // Закон и право. 2013. № 12. С. 96.

<sup>4</sup> Васильева Т.А. Указ. соч. С. 2.

<sup>5</sup> Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И. Международное право как регулятор современных международно-правовых отношений // Гос-во и право. 2013. № 11. С. 46.

<sup>6</sup> Смирнова Е.С. Указ.соч. С. 57.

<sup>7</sup> Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. М.: Научная книга, 2011. С. 256.

<sup>8</sup> Гудвин-Гилл. Г.С. Статус беженца в международном праве / Пер. с англ. А.В. Иванченкова; Под ред. М.И. Левиной. М.: ЮНИТИ: регион. Представительство упр. Верхов. Комиссара ООН по делам беженцев в Рос. Федерации; Будапешт: Colpi, 1997. С. 484—486.

<sup>9</sup> См.: Гудвин-Гилл. Г.С. Указ. соч. С. 487—490.

<sup>10</sup> Там же. С. 492—495.

<sup>11</sup> Зинченко Н.Н. Указ. соч. С. 257.

<sup>12</sup> Гудвин-Гилл Г.С. Указ. соч. С. 479—483.

<sup>13</sup> Бекяшев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое

регулирование вынужденной и трудовой миграции: Монография. М.: Проспект, 2013. С. 44.

<sup>14</sup> См.: Там же; Зинченко Н.Н. Указ. соч.; Потемкина О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: Дис. ... д-ра полит. Наук. М., 2013.

<sup>15</sup> Директива Совета Европейского Союза 2003/9/ЕС от 27.01.2003 г., определяющая минимальные стандарты предоставления убежища // URL: <http://evolutio.info/content/view/1033/175/> (Дата обращения — 17.02.2015)

<sup>16</sup> О минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержании предоставляемой защиты: Директива Совета Европейского Союза 2004/83/ЕС от 29.04.2004 г. // URL: <http://www.evolutio.info/content/view/1036/187/> (Дата обращения — 17.02.2015)

<sup>17</sup> О минимальных стандартах для процедуры предоставления и лишения статуса беженца в государствах-членах: Директива Совета Европейского Союза 2005/85/ЕС от 01.12.2005 г. // URL: <http://evolutio.info/content/view/1035/175/> (Дата обращения — 17.02.2015)

<sup>18</sup> О минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц: Директива Совета Европейского Союза 2001/55/ЕС от 21.07.2001 г. // Official Journal. 2001. L. 212.

<sup>19</sup> Потемкина О.Ю. Указ. соч. С. 129—130.

<sup>20</sup> Там же. С. 131.

<sup>21</sup> Там же. С. 135.

<sup>22</sup> Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations. United Nations High Commissioner for Refugees, Brussels, March 2010.

УДК 34  
ББК 67

Anatoly Vasilevich BOGDANOV,  
associate Professor of HORDES Moscow University of the MIA of Russia  
named after V.Ya. Kikot, candidate of law, associate professor;

Igor Ivanovich ILYINSKY,  
associate Professor of HORDES Moscow University of the MIA  
of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of law;

Sergey Vyacheslavovich IVANTSOV,  
scientific secretary of the Moscow University of the MIA of Russia  
named after V.Ya. Kikot, doctor of law, professor;

Evgeneni Nikolaevich KHAZOV,  
head of department of constitutional and municipal law of the Moscow University  
the Ministry of internal affairs of Russia of a name of V.Ya. Kikot, doctor of law, professor

## THE ROLE OF THE OPERATIONAL UNITS OF THE CRIMINAL POLICE FOR THE PREVENTION AND DISCLOSURE OF CRIMES IN SPHERE OF ILLEGAL MIGRATION ON THE TERRITORY OF MODERN RUSSIA

**Annotation.** The article considers topical issues of cooperation of the criminal police of the internal Affairs bodies with the operational units and services of other agencies on matters of illegal migration on the territory of the Russian Federation. We discuss the main practical problems and propose solutions.

**Keywords:** criminal police, interior Ministry, FSB, Federal customs service of Russia, Ministry of foreign affairs of the Russian Federation, foreign citizens, labor migrants, irregular migration, migration processes, migration centers.

Анатолий Васильевич БОГДАНОВ,  
доцент кафедры ОРД Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Игорь Иванович ИЛЬИНСКИЙ,  
доцент кафедры ОРД Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Сергей Вячеславович ИВАНЦОВ,  
ученый секретарь, Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя,  
доктор юридических наук, профессор

Евгений Николаевич ХАЗОВ,  
начальник кафедры конституционного и муниципального права  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
доктор юридических наук, профессор

## РОЛЬ ОПЕРАТИВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ КРИМИНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И РАСКРЫТИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Аннотация.** В статье рассмотрены актуальные вопросы организации взаимодействия криминальной полиции органов внутренних дел с оперативными подразделениями и службами других ведомств по вопросам незаконной миграции на территории Российской Федерации. Обсуждаются основные практические проблемы и предлагаются пути их решения.

**Ключевые слова:** криминальная полиция, МВД РФ, ФСБ РФ, ФТС РФ, МИД РФ, иностранные граждане, трудовые мигранты, незаконная миграция, миграционные процессы, миграционные центры.

**М**еждународный терроризм, экстремизм, незаконная миграция, расширение масштабов организованной преступности, незаконный оборот оружия и наркотиков — это факторы, которые напрямую влияют на национальную безопасность современной России<sup>1</sup>. Эти опасные проявления приобрели транснациональный и трансграничный характер. Возрастание объема и количества миграционных потоков между Россией и зарубежными странами приводит к увеличению числа лиц, незаконно пересекающих государственную границу.

Вопросы, связанные с режимом выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию, находятся на стыке современных проблем обеспечения национальной безопасности и осуществления международных отношений, проблем эффективности организации государственного управления и реализации прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>.

Правила и организация режима въезда в страну и выезда из страны подвержены постоянным изменениям в зависимости от политических, экономических, социальных и других факторов и должны противостоять и террористическим угрозам, которые направлены против безопасности государства<sup>3</sup>.

При условии скоординированной систематической деятельности МВД РФ, ФСБ РФ, ФТС РФ режим въезда в страну и выезда из страны и позволяет предотвратить или минимизировать влияние угроз, т.е. является одним из важнейших инструментов обеспечения национальной безопасности.

К сферам общественных отношений, охраняемых режимом въезда в страну и выезда из страны, можно отнести следующие: национальная безопасность; общественная безопасность и общественный порядок; защита прав и свобод человека и гражданина; экономическая безопасность; санитарно-эпидемиологическое благополучие.

Россия стала центром притяжения трудовых мигрантов, часть из которых имеют криминальное прошлое или преступные намерения; это мигранты, прибывшие не только из бывших союзных республик, но и из стран дальнего зарубежья<sup>4</sup>.

Достаточно трудно отделить проблему криминализации в среде мигрантов от существующей

общей криминальной обстановки внутри страны. Часть экономики в стране в большей степени теневая, мигранты пополняют именно этот сектор и вливаются в различные этнические и преступные группировки.

В настоящее время перед МВД России стоит задача легализовать миграционные потоки трудовых мигрантов и организовать проверку лиц, прибывающих на территорию России<sup>5</sup>.

Проблемы миграции населения существуют во многих государствах. С одной стороны, необходимо повысить миграционную привлекательность России, с другой — принять эффективные меры по противодействию нелегальной (криминальной) миграции. Возможность ее урегулирования без нарушения прав, включая конституционные права граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, является одной из основных и сложнейших задач государства<sup>6</sup>.

Проблема, связанная с незаконной миграцией, т.е. с ее предупреждением, выявлением и раскрытием, продолжает оставаться актуальной<sup>7</sup>. Проведенный анализ показывает, что значительный процент членов экстремистских организаций — это незаконные мигранты, постоянно пополняющие ряды преступных сообществ. В связи с этим необходимо проводить мероприятия по противодействию незаконной миграции с целью предотвращения использования каналов террористическими и экстремистскими организациями<sup>8</sup>. Прогнозируется, что в дальнейшем будет усиление роста миграционных потоков с высоким уровнем террористической опасности, формирующих угрозу проникновения на российскую территорию лиц, причастных к экстремистским организациям<sup>9</sup>.

Под организованной преступной деятельностью в Европе обычно понимаются как корыстные преступления (например, кража произведений искусств и антиквариата, торговля людьми, вымогательство, мошенничество, грабеж и др.)<sup>10</sup>, так и преступления, совершаемые в результате сговора или транзитные преступления (например, некоторые формы коррупции, незаконная миграция, наркотрафик и отмывание денег)<sup>11</sup>.

Согласно ст. 9 Федерального закона от 18 июля 2006 г. №109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства



в Российской Федерации»<sup>12</sup> в государственную информационную систему миграционного учета собираются первичные персональные данные об иностранных гражданах и лицах без гражданства.

Государственная информационная система миграционного учета (ГИСМ) представляет собой межведомственную автоматизированную информационную систему. ФСБ России поставляет в центральный банк данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ) информацию о пересечении Государственной границы Российской Федерации иностранными гражданами.

МИД России поставляет в Центральный банк данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ) информацию об оформленных иностранными гражданами приглашений на въезд в Российскую Федерацию, а также визах.

В соответствии с положениями приказа МВД РФ, МИД РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ, Министерства информационных технологий и связи РФ от 10 марта 2006 г. №148/2562/98/62/25 «О ведении и использовании централизованного банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно прибывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации»<sup>13</sup> в ЦБД УИГ направляется информация об оформлении иностранными гражданами миграционных карт с соответствующими отметками органов пограничного контроля о пересечении Государственной границы Российской Федерации, об оформленных разрешениях на работу иностранным гражданам<sup>14</sup>.

Формирование общей миграционной политики России должно осуществляться в следующих основных направлениях:

- защита границ, пограничный контроль (патрулирование и контроль за пересечением границ), а также анализ рисков и сбор информации оперативно-розыскного и разведывательного характера; регулирование легальной миграции в соответствии с возможностями России принимать и трудоустраивать мигрантов;
- расследование незаконной миграции посредством координации действий всех компетентных правоохранительных органов;

- реализация мер по сокращению притока неквалифицированной рабочей силы, главным образом в виде нелегальной миграции;
- создание многоуровневой системы контроля;
- сотрудничество с третьими странами, в том числе с соседними, пограничный контроль, контроль над свободой передвижения;
- межведомственное сотрудничество по контролю за границами (полицейские, таможенные и пограничные службы), а также международное сотрудничество<sup>15</sup>.

Согласно п. 33 ст. 12 ФЗ «О полиции»<sup>16</sup> на полицию возлагаются обязанности: «в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, участвовать в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах гражданства, порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации»<sup>17</sup>.

Эффективное противодействие нелегальной миграции — одно из важнейших направлений формирования общей миграционной политики России. Органы государственной власти должны использовать все имеющиеся в наличии меры противодействия нелегальной миграции, в том числе широко применять депортацию нелегалов<sup>18</sup>.

Нейтрализация незаконной миграции, снижение ее активности как одна из основных задач оперативно-розыскной деятельности лежит в русле задачи по выявлению, пресечению, предупреждению и раскрытию преступлений и усилению борьбы с наиболее распространенными видами преступлений,

осложняющими оперативную обстановку в стране<sup>19</sup>. Для этого необходимо активизировать оперативный поиск по сбору, хранению и использованию оперативной информации о незаконных мигрантах, их сосредоточении, усилить оперативное проникновение в нее за счет своевременного и эффективного использования всего арсенала оперативно-розыскных мероприятий, более эффективного использования возможностей оперативной разработки по нейтрализации криминальных «авторитетов» и лидеров преступных организаций и сообществ этнической направленности.

Выявление преступлений в сфере миграции решается путем осуществления оперативного поиска, в ходе которого проводится инициативный сбор первичной оперативно-розыскной информации о признаках организации незаконной миграции и причастных к ней лицах<sup>20</sup>.

При подтверждении информации об организации незаконной миграции соответственно возникает необходимость документирования всех фактов преступной деятельности на каждой стадии совершения преступления (въезда, транзита, пребывания)<sup>21</sup>. Данная деятельность осуществляется оперативными службами и выражается в последовательности проведения всего комплекса оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных Законом «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон «Об ОРД»)<sup>22</sup>.

С целью получения информации о фактах организации незаконной миграции подразделения уголовного розыска необходимо проводить полный комплекс оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ), а именно:

1. Работа с лицами, оказывающими содействие органам, осуществляющим ОРД (ст. 17 ФЗ «Об ОРД»<sup>23</sup>, п. 34 ст. 13 ФЗ «О полиции»<sup>24</sup>), для получения информации оперативного характера об организаторах незаконной миграции и местах незаконного проживания иностранных граждан<sup>25</sup>.

2. Мониторинг средств массовой информации, типичными источниками которой являются: рекламные объявления (журналы, газеты, Интернет и т.п.)<sup>26</sup>; объявления об оказании услуг по трудоустройству, временной регистрации, прописке; представители указанных фирм и консульств; служащие рекламных агентств, агентств по сдаче жилья внаем, паспортно-визовые; материалы плано-

вых проверок строительных и других объектов, предприятий и организаций<sup>27</sup>.

3. Взаимодействие и совместная работа с Центром содержания иностранных граждан ГУ МВД России по г. Москве с целью обработки задержанных на предмет ранее совершенных преступлений и получения дополнительной информации<sup>28</sup>.

4. Проведение работы личным сыском (наблюдение, опрос, наведение справок).

5. Проведение оперативно-технических мероприятий<sup>29</sup>.

Очерченный круг источников информации не является исчерпывающим.

Таким образом, еще раз подчеркнем, основу процессов раскрытия и расследования рассматриваемого вида преступлений должна составлять разведывательная информация и грамотное, основанное на законе документирование преступной деятельности организаторов незаконной миграции<sup>30</sup>.

Следует отметить, что порой единственным источником доказательной информации о рассматриваемом виде преступлений являются данные ОРД.

На основании собранных материалов сотрудник оперативного подразделения самостоятельно дает юридическую оценку информации, полученной в результате документирования организации незаконной миграции.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

<sup>2</sup> Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. М., 2016.

<sup>3</sup> Хазов Е.Н., Волченков В.В., Эриашвили Н.Д., Мартынюк В.М., Михайлов Б.П., Богданов А.В., Ильинский И.И., Китайгородский Е.А., Тюренков В.Н. Противодействие преступлениям террористической и экстремистской направленности. Вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности. М., 2013.

<sup>4</sup> Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 2. С. 140—144.

<sup>5</sup> Упразднение и ликвидация ФМС России — последние новости 2016 г.: присоединение ФМС к МВД, передача функций ГУВМ МВД // <http://migrantmedia.ru/uprazdnenie-likvidatsiya-fms-rossii-poslednie-novosti-2016-goda-prisoedinenie-fms-k-mvd-peredacha-funktsiy-guvmmvd/> (Дата обращения — 20.03.2016)

<sup>6</sup> Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности полиции по противодействию дискриминации иностранных граждан в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 3. С. 60—65.

<sup>7</sup> Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Формирование эффективных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в современных условиях: опыт Вологодской области // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 8. С. 53—57.

<sup>8</sup> Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика // Вестник экономической безопасности. 2015. № 6. С. 95—99.

<sup>9</sup> Абакумов О.Б., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н. Криминальная среда как объект оперативно-розыскной деятельности (теоретический и прикладной аспекты). М., 2014.

<sup>10</sup> Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миронов А.Л. Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

<sup>11</sup> Горшенева И.А., Шалагина Д.Д. «Белая книга о трансграничной организованной преступности»: аналитический обзор / Пер. с англ. М.: Моск. ун-т МВД России им. В.Я. Кикотя, 2015. С. 16.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015 г.) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

<sup>13</sup> Приказ МВД РФ № 148, МИД РФ № 2562, ФСБ РФ № 98, Минэкономразвития РФ № 62, Мининформсвязи РФ № 25 от 10.03.2006 г. «О ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации» (вместе с Порядком ведения центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, Порядком предоставления информации, содержащейся в центральном банке данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, органам местного самоуправления и организациям, не являющимся пользователями центрального банка данных, а также физическим лицам; зарегистрировано в Минюсте РФ 31.03.2006 г. № 7652) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 15 / <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>14</sup> Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Практическое применение многоуровневой системы работы с иностранными гражданами на территории Вологодской области // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 72—75.

<sup>15</sup> Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как одного из видов организованной преступности в современной России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 98—101.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016 г.)

«О полиции» // СЗ РФ». 2011. № 7. Ст. 900 / <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>17</sup> Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

<sup>18</sup> Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

<sup>19</sup> Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Синилов Д.К., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Криминальная среда, понятие и генезис, оперативно-розыскное воздействие: Монография. / Под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М., 2015.

<sup>20</sup> Хазов Е.Н. Оперативно-розыскная деятельность по противодействию незаконной миграции как виду организованной преступности / Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов: Тезисы докладов Междунар. науч.-практ. конф. М., 2015. С. 198—199.

<sup>21</sup> Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 4. С. 176—179.

<sup>22</sup> Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 5. С. 142—145.

<sup>23</sup> Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349 / <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>24</sup> Федеральный закон «О полиции»...

<sup>25</sup> Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Синилов Д.К., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Криминальная среда, понятие генезис, оперативно-розыскное воздействие...

<sup>26</sup> Богданов А.В., Завьялов И.А., Закурдаев А.Н., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н., Чикова Я.Н., Шаламов Р.Г., Яковец Е.Н. Противодействие органов внутренних дел киберпреступности: Учеб.-методич. пособие / Под ред. Б.П. Михайлова. М., 2015.

<sup>27</sup> Хазов Е.Н., Богданов А.В. Незаконная миграция и ее влияние на криминогенную обстановку современного мегаполиса // Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа российского права / Сб. ст. М., 2015. С. 162—169.

<sup>28</sup> Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС по Вологодской области) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.

<sup>29</sup> Богданов А.В., Хазов Е.Н. Применение полиграфа в оперативно-розыскной деятельности // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2010. № 2. С. 63—65.

<sup>30</sup> Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления взаимодействия оперативных подразделений и органов предварительного следствия полиции, их значение по выявлению и раскрытию преступлений // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2010. № 11. С. 71—75.

УДК 342.25  
ББК 67

Yuliya Grigorevna SKRIPKINA,  
senior lecturer in constitutional and international law  
at St. Petersburg University of the Russian Interior Ministry, candidate of law

## LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SUBJECTIVE RIGHT OF CITIZENS

**Annotation.** The article discusses the implementation of citizens' electoral rights in local elections. Examines the constitutional and legal nature of interaction of State power and local self-government.

**Keywords:** bodies of state power, bodies of local self-government, human and civil rights and freedoms.

Юлия Григорьевна СКРИПКИНА, старший  
преподаватель кафедры конституционного  
и международного права Санкт-Петербургского  
университета МВД России,  
кандидат юридических наук  
E-mail: yuliya.skripkina@bk.ru

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК СУБЪЕКТИВНОЕ ПРАВО ГРАЖДАН

**Аннотация.** В статье рассматривается реализация избирательных прав граждан в органы местного самоуправления. Анализируется конституционно-правовая природа взаимодействия государственной власти и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** органы государственной власти, органы местного самоуправления, права и свободы человека и гражданина.

**К**ак субъективное право граждан местное самоуправление нашло отражение в Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 32, ч. 1 ст. 130). Однако при этом возникает правомерный вопрос: могут ли граждане не использовать свое право на местное самоуправление, не создавать органы местного самоуправления и не реализовывать другие его формы? Возможен ли, иными словами, отказ граждан от местного самоуправления?<sup>1</sup>

Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление именно как право. Но регулирующее сферу местного самоуправления федеральное и региональное законодательство, практика реализации местного самоуправления, явно под-

разумевают нечто иное, — требование организовать муниципальные органы, например, обязательное образование представительного органа самоуправления. В том случае, если эти органы оказались не сформированы (подобная ситуация имела место, в частности, во Владивостоке на протяжении нескольких лет по причине неявки избирателей), то усилия по исправлению создавшегося положения прикладываются не столько со стороны самих граждан, сколько проявляются упорные старания представителей публичной власти разного уровня создать муниципальные образования во что бы то ни стало<sup>2</sup>.

Как вытекает из правовой позиции Конституционного Суда РФ, содержащейся в постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П по

делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» от 22 марта 1999 г.<sup>3</sup>, местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

По смыслу статей 32 (ч. 2), 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы самоуправления. Это означает, что граждане имеют право на участие непосредственно или через своих представителей в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования. Само муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона о местном самоуправлении, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность полного упразднения местного самоуправления на определенной территории, предусмотренная пунктами 3 и 4 ст. 81 Устава (Основного закона) Курской области, противоречит нормам федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации (ст. 3, части 1 и 2; статьи 12 и 131, ч. 1).

Рассматриваемая правовая позиция Конституционного Суда РФ о запрете допустимости «самоограничения местного самоуправления» наглядно показывает сложную природу местного самоуправления. К решению вопроса о местном самоуправлении как о праве, от которого можно отказаться, нельзя подходить упрощенно, по схеме «или — или»; если же от местного самоуправления отка-

заться невозможно, то это не только право, но еще и обязанность. В основе вывода Конституционного Суда РФ о не конституционности «самоликвидации» местного самоуправления лежит понимание его природы, в конституционной характеристике которой сочетаются как институты прав и свобод граждан, так и организация публичной власти, а также институты гражданского общества и основ конституционного строя<sup>4</sup>.

В ряде источников местное самоуправление рассматривается как одна из характеристик, или одно из свойств демократического государства, а не как одна из основ конституционного строя. Такой подход объясняется тем, что местное самоуправление представляет собой одну из форм народовластия, один из способов осуществления народом принадлежащей ему власти<sup>5</sup>.

В аспекте понимания местного самоуправления как формы организации публичной власти следует, прежде всего, отметить, что под публичной властью следует понимать общую власть, т.е. власть, которую осуществляет все общество, в том числе и население муниципального образования. С этой точки зрения, и власть местного самоуправления (муниципальная власть), и государственная власть являются разновидностями публичной власти.

Вывод о том, что по своему содержанию деятельность государства и органов местного самоуправления, по сути, однородна, был сделан еще Н.М. Коркуновым в XIX в. Такой вывод еще не означает полного тождества их правовой природы. Речь идет о том, что и государство, и местное самоуправление осуществляют одну и ту же публичную власть<sup>6</sup>.

Впервые официально термин «муниципальная власть» как разновидность публичной власти был использован в Российской Федерации в пунктах 4 и 7 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», а также в п. 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94

Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»<sup>7</sup>.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. по делу о проверке конституционности статей 80, 90, 93 и 94 Конституции республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в республике Коми» № 3-П указано, что местные представительные органы власти, согласно Закону Республики Коми, являются органами власти, но это не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной<sup>8</sup>.

Таким образом, согласно позиции Конституционного Суда РФ, органы местного самоуправления осуществляют не государственную, а муниципальную власть, т.е. их природа не является государственной. Следовательно, понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе, публичная власть может быть не только государственной, но и муниципальной.

Можно отметить, что правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в вышеприведенных постановлениях, соответствуют точке зрения о двойственной природе местного самоуправления, одновременно сочетающей в себе общественные и государственные начала, которая впервые была высказана дореволюционным ученым В.Ф. Матвеевым.

Среди современных российских ученых аналогичную позицию занимают, в частности, Е.С. Шугрина<sup>9</sup> и И.И.Овчинников<sup>10</sup>.

Различия между государственной и муниципальной властью послужило основанием для включения в ст. 12 Конституции РФ положения о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем конституционное отделение местного самоуправления от системы органов государственной власти не является бесспорным в теоретическом плане и имеет ряд негативных последствий в практическом аспекте взаимодействия органов государственной власти с местным самоуправлением.

Анализ Закона о местном самоуправлении 2003 г. показывает, что законодатель избрал

путь концентрации правового регулирования на федеральном уровне, по сути, выйдя за пределы установления только лишь «общих принципов», обосновывая это необходимостью обеспечения гарантий на федеральном уровне права населения на местное самоуправление.

Из изложенного, можно сделать вывод, что местное самоуправление — это муниципальная публичная власть, имеющая основные признаки, присущие государственной власти. В то же время ряд признаков, общих и для органов государственной власти, и для местного самоуправления, по нашему мнению, не столько подчеркивают государственную природу местной власти, сколько отражают ее публичный характер<sup>11</sup>.

Рассматривая социальную сущность взаимодействия местного самоуправления с государством, следует отметить, что местное самоуправление является неотъемлемой составной частью гражданского общества и одновременно механизмом его формирования<sup>12</sup>. Местное самоуправление занимает «центральную» позицию между государством и обществом. Именно в данной позиции, как отмечает В.С.Мокрый, этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности<sup>13</sup>.

Для избежания относительного противостояния гражданского общества и государства необходима активизация гражданского общества посредством институционализации его основных звеньев. Именно такой путь представляет собой единственную реальную форму обеспечения эффективного контроля общества над органами власти<sup>14</sup>.

В организационно-правовом плане местное самоуправление опосредует систему взаимосвязи между государством и обществом, соединяя их друг с другом. Это еще раз подтверждает вывод о том, что местное самоуправление в своей сущности включает одновременно и государственные и общественные начала, а процесс становления местного самоуправления одновременно является процессом становления гражданского общества в целом. В отношениях с государством институт местного самоуправления выражает интересы территориальных сообществ. В отношениях с сообществами он, по сути, является проводником интересов государства, так

как отстаивает целостность социально-территориального пространства и его развитие. Ослабление одной из названных составляющих местного самоуправления приводит к дисбалансу интересов государства и общества, который, как правило, завершается кризисом государственности<sup>15</sup>.

Местное самоуправление представляет собой муниципальную публичную власть, имеющую как признаки, присущие государственной власти, так и признаки, присущие общественной власти.

Местное самоуправление не может быть оторвано от государства, поскольку такой подход противоречит как интересам государства, так и интересам самого местного самоуправления. В связи с этим местное самоуправление немислимо без государственной поддержки, государственного (федерального) правового регулирования и государственных гарантий.

<sup>1</sup> См.: Скрипкина Ю.Г. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования (конституционно-правовые и организационные основы): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 240.

<sup>2</sup> Князев С.Д., Арановский К.В. Рецензия на монографию Е.В. Гриценко «Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России». Иркутск: ИГЭА, 2001. 448 с. // Гос-во и право. 2003. № 3. С. 121.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943; ВКС. 2001. № 1.

<sup>4</sup> Бондарь Н.С. Комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 г. № 15-П / Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ: В 3-х т. Т. 3 (2000—2001) / Под ред. Б.С. Эбзеева. М.: Юристъ, 2002. С. 138.

<sup>5</sup> Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. М., 2003. С. 173.

<sup>6</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1897. С. 351.

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24.01.1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708;

Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» от 15.01.1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

<sup>8</sup> В.И. Васильев в связи с этим считает, что понятие «муниципальная власть» — это, пожалуй, вполне адекват-

ное определение власти местного самоуправления. (См.: Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 24)

<sup>9</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1998. С. 18.

<sup>10</sup> Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С. 96.

<sup>11</sup> Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал рос. права. 2006. № 10. С. 47.

<sup>12</sup> Тимофеев Н.С. О сущности и территориальной основе местного самоуправления / Проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Мат-лы науч.-практ. конф. 25 апреля 1996 г. // Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1996. С. 28.

<sup>13</sup> Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал рос. права. 2002. № 10. С. 3.

<sup>14</sup> Миграция А.М. Взаимоотношения индивида, общества и государства в политической теории марксизма и проблемы демократизации социалистического общества // Вопросы философии. 1987. № 8. С. 86.

<sup>15</sup> Мокрый В.С. Указ.соч. С. 4.

## Библиографический список

### Нормативные правовые акты

1. Европейская Хартия местного самоуправления. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. № 92-87-0804-8. Май. 1990 // Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru); СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

3. Федеральный конституционный закон РФ от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (с изм. в ред. от 14.12.2015 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации // [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru); СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. I). Ст. 7229

4. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 09.03.2016) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608.

5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (с изм. от 15.02.2016 г. // СЗ РФ. 2016. № 7. Ст. 905.

6. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 267.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 г. № 11-П по делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 03.10.1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943; ВКС. 2001. № 1.

9. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24.01.1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

10. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31.10.1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» от 15.01.1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

*Книги, монографии, комментарии*

11. Аврутин Ю.Е. МВД России на рубеже XX—XXI веков: организационное становление, перспективы развития (опыт критического исследования). СПб., 2003.

12. Аврутин Ю.Е., Кикотъ В.Я., Сыдо-рук И.И. Правопорядок и его организацион-

но-правовое обеспечение в Российской Федерации: теоретическое административно-правовое исследование. М., 2003.

13. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. М., 2003. С. 173.

14. Бондарь Н.С. Комментарий к постановлению Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П / Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ: В 3-х т. Т. 3 (2000—2001) // Под ред. Б.С. Эбзеева. М.: Юрист, 2002.

15. Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал рос. права. 2006. № 10.

16. Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999.

17. Князев С.Д., Арановский К.В. Рецензия на монографию Е.В. Гриценко «Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России». Иркутск: ИГЭА, 2001 // Гос-во и право. 2003. № 3. С. 121.

18. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1897.

19. Мигранян А.М. Взаимоотношения индивида, общества и государства в политической теории марксизма и проблемы демократизации социалистического общества // Вопросы философии. 1987. № 8.

20. Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал рос. права. 2002. № 10.

21. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.

22. Скрипкина Ю.Г. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами внутренних дел по охране общественного порядка на территории муниципального образования (конституционно-правовые и организационные основы): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

23. Тимофеев Н.С. О сущности и территориальной основе местного самоуправления / Проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Матлы науч.-практ. конф. 25 апреля 1996 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1996.

24. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1998.



УДК 34  
ББК 67

Natalia Vladimirovna KHVOSTUNOVA,  
applicant, department of constitutional and municipal law  
of the Moscow University the Ministry of internal affairs  
the Russian Federation named after V.Ya. Kikot

Irina Vladimirovna KYTROVA,  
chief accountant, general accounting Management FSIN  
across the Smolensk region

## ANALYSING THE CONTEMPORARY TRENDS OF MUNICIPAL AND PRIVATE COOPERATION IN THE SOCIAL SPHERE

**Annotation.** The article contains the analysis of legal mechanisms for cooperation between local self-governments and private (commercial and noncommercial) organizations and individuals to solve local social problems. The article describes the municipal practice on the issue.

**Keywords:** local self-government, local self-governments, municipal policy, social sphere, private (commercial and noncommercial) organizations, socially oriented noncommercial organizations, charity, volunteering, philanthropic activities, concessionary agreement, municipal and private partnership.

Наталья Владимировна ХВОСТУНОВА,  
соискатель кафедры конституционного и  
муниципального права Московского университета  
МВД России имени В. Я. Кикотя,  
E-mail: khv.nata@mail.ru

Ирина Владимировна КУТРОВА,  
главный бухгалтер главной бухгалтерии  
Управления ФСИН по Смоленской области

## АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Аннотация.** В статье на основе положений действующего законодательства Российской Федерации проведен анализ правовых механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с негосударственными (коммерческими и некоммерческими) организациями, отдельными гражданами с целью обеспечения эффективного выполнения публично-правовых функций в социальной сфере; изучена практика реализации соответствующих механизмов в муниципальных образованиях.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальная политика, социальная сфера, негосударственные (немуниципальные) коммерческие и некоммерческие организации, социально ориентированные некоммерческие организации, благотворительность, добровольчество, меценатская деятельность, концессионное соглашение, муниципально-частное партнерство.

**А**ктивными и полноправными субъектами реализации социальной политики в современном обществе являются негосударственные (немуниципаль-

ные) коммерческие и некоммерческие, в том числе общественные, организации, отдельные граждане, а также иностранные юридические и физические лица.

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. говорится о необходимости взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой, а также с некоммерческими организациями в достижении общественно полезных целей. Рекомендовано выделяемые на реализацию социальных программ средства региональных и муниципальных бюджетов «поэтапно направлять некоммерческим организациям»<sup>1</sup>, участвующим в оказании социальных услуг.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере». Реализация предусмотренных Планом мероприятий призвана способствовать расширению участия негосударственного сектора экономики (коммерческих и некоммерческих организаций) в оказании услуг в социальной сфере в целях повышения доступности и качества оказываемых услуг, а также оптимизации бюджетных расходов.

К мероприятиям Плана относится анализ и обобщение регионального и муниципального опыта внедрения конкурентных механизмов оказания услуг в социальной сфере, распространение лучших практик передачи негосударственным организациям части услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями в социальной сфере, практик привлечения добровольческих организаций государственными и муниципальными учреждениями в социальной сфере, разработка соответствующих методических материалов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>2</sup> и органов местного самоуправления<sup>3</sup>, другие мероприятия.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), помимо конкретных вопросов в области здравоохранения, образования, культуры, физической культуры, спорта, молодежной политики, организации досуга и отдыха населения, к вопросам местного значения соответствующих муниципальных обра-

зований относит оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительную деятельность и добровольчество, создание условий для развития (содействие развитию) сельскохозяйственного производства, малого и среднего предпринимательства<sup>4</sup>.

Как указано в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Федеральный закон о некоммерческих организациях), наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом видами деятельности (социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан, деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта, содействие духовному развитию личности, деятельность в сфере патриотического воспитания граждан, содействие повышению мобильности трудовых ресурсов<sup>5</sup>, профилактика социально опасных форм поведения граждан и др.)<sup>6</sup> для признания некоммерческих организаций социально ориентированными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации<sup>7</sup>.

Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, согласно Федеральному закону о некоммерческих организациях, осуществляется в следующих формах:

- финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;
- предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям, а также юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям матери-

альную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

- осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у социально ориентированных некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации<sup>8</sup> о контрактной системе (субъекты Российской Федерации и муниципальные образования наряду с указанными формами поддержки вправе оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям в иных формах за счет средств региональных и местных бюджетов; оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований из соответствующих бюджетов путем предоставления субсидий)<sup>9</sup>.

В Российской Федерации принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>10</sup>, регулирующий отношения, связанные с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве (сотрудничестве, основанном на объединении ресурсов публичных (органов государственной власти, органов местного самоуправления) и частных партнеров)<sup>11</sup>.

Ранее был принят Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»<sup>12</sup>, регулирующий отношения, связанные с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений (согласно указанным соглашениям одна сторона (концессионер — индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо; два и более юридических лица, действующие по договору простого товарищества — договору о совместной деятельности) за свой счет обязуется создать или реконструировать имущество (объект концессионного соглашения), право

собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту — Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию; отдельные права и обязанности концедента могут осуществляться уполномоченными им органами и юридическими лицами), осуществлять предусмотренную концессионным соглашением деятельность с использованием (эксплуатацией) данного имущества, а концедент обязуется предоставить концессионеру на определенный соглашением срок права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления определенной концессионным соглашением деятельности.

Оба федеральных закона были приняты с целью создания правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, повышения качества товаров, работ и услуг, предоставляемых потребителям.

Органы местного самоуправления должны способствовать развитию благотворительной и добровольческой (волонтерской) деятельности на территории муниципального образования, создавать условия для участия данных субъектов в решении муниципальных социальных задач<sup>13</sup>.

Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»<sup>14</sup> устанавливает цели благотворительной деятельности, выраженной в оказании гражданами или юридическими лицами свободной, бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) помощи тем, кто в этом нуждается.

Направление денежных и материальных средств, оказание помощи в иных формах коммерческим организациям, а также поддержка политических партий, движений, групп и кампаний благотворительной деятельностью не являются. Органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе осуществлять поддержку благотворительной деятельности в порядке и в формах, которые не противоречат законодательству Российской Федерации<sup>15</sup>.

Получателями меценатской поддержки согласно Федеральному закону от 4 ноября 2014 г. № 327-ФЗ «О меценатской деятельности» являются государственные, муници-

пальные, негосударственные некоммерческие организации культуры, образовательные организации, реализующие образовательные программы в области культуры и искусства. Меценат самостоятельно определяет получателей меценатской поддержки.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления не могут препятствовать меценату осуществлять меценатскую деятельность. Органы государственной власти, органы местного самоуправления могут устанавливать меры стимулирования меценатской деятельности — осуществлять меры экономической поддержки меценатов и получателей меценатской поддержки, присуждать меценатам награды и почетные звания, устанавливать на соответствующих зданиях, сооружениях, территориях надписи и обозначения, содержащие имена меценатов, принимать меры, способствующие формированию положительного отношения к меценатам.

В настоящее время в муниципальных образованиях в рамках муниципальных программ реализуются мероприятия, направленные на обеспечение развития институтов гражданского общества<sup>16</sup>, поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества<sup>17</sup>, содействия развитию малого и среднего предпринимательства (поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства<sup>18</sup>, занимающихся в том числе социально значимыми видами деятельности)<sup>19</sup>, повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования (привлечение инвестиций в строительство объектов социальной инфраструктуры, создание новых рабочих мест)<sup>20</sup>, устойчивого развития сельских территорий (развитие социальной инфраструктуры, поддержка реализации общественно значимых проектов в сельской местности)<sup>21</sup>.

Заключаются концессионные соглашения, соглашения о муниципально-частном партнерстве<sup>22</sup> в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р; кроме того, разрабатываются мероприятия по поддержке доступа негосударственных (коммерческих, некоммерческих) организаций к предоставлению услуг в социальной сфере<sup>23</sup>.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют основные направления и особенности реализации муниципальной соци-

альной политики (самостоятельность местного самоуправления гарантирована Конституцией РФ<sup>24</sup>, обеспечивается нормативными положениями Федерального закона № 131-ФЗ), но свою деятельность органы местного самоуправления осуществляют в соответствии с действующим законодательством, учитывая основные тенденции государственного развития.

От правильных решений и действий органов государственной власти и органов местного самоуправления напрямую зависит благополучие населения, проживающего на соответствующей территории<sup>25</sup>.

Обеспечение основных конституционных прав граждан в рамках урегулированных федеральным законодателем отношений, на наш взгляд, только упрощается.

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015 г. (о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) // Официальный сайт Президента РФ // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40542>

<sup>2</sup> Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

<sup>3</sup> Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелок А.М., Мионов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России. : Учебник. 8-е изд. М., 2016.

<sup>4</sup> Пункт 28 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 15, п. 33 ч. 1 ст. 16, п. 11 ч. 1 ст. 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г. № 298-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // <http://www.pravo.dov.ru>.

<sup>5</sup> Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Рассолов И.М., Мышко Ф.Г., Ахмедов Р.М., Прокопович Г.А., Староверова О.В., Чупрова Е.В., Савельев Н.В., Кутров А.А., Хазова В.Е., Рамазанова К.К., Герасимов А.В., Колганова М.В. Трудовое право. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

<sup>6</sup> Пункты 1, 2 ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 02.06.2016 г. № 179-ФЗ, с изм. от 03.07.2016 г. № 372-ФЗ) «О некоммерческих организациях» // <http://www.pravo.dov.ru>.

<sup>7</sup> Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016.

<sup>8</sup> Пункты 3 — 12 ст. 31.1 Федерального закона № 7-ФЗ (ред. от 02.06.2016 г. № 179-ФЗ, с изм. от 03.07.2016 г. № 372-ФЗ) «О некоммерческих организациях» // <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>9</sup> Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихдадзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. М., 2016.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г. № 360-ФЗ). «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>11</sup> Хазов Е.Н., Гордиенко О.В. Основные направления совершенствования нормативно-правовых гарантий прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственными органами контрольно-надзорных функций // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2008. № 9. С. 85—88.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015 г. № 460-ФЗ). «О концессионных соглашениях» / <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>13</sup> Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина // Право и жизнь. 2010. № 141 (3). С. 66—69.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014 г. № 103-ФЗ) «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» // <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>15</sup> Хвостунова Н.В., Хазов Е.Н. Нормативно-правовая основа полномочий органов местного самоуправления и механизм их реализации // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 259—264.

<sup>16</sup> Кибакин С.М., Хазов Е.Н. Общественный совет при МВД России как один из видов гражданского контроля общества // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 6. С. 67—69.

<sup>17</sup> См.: Решение Совета Кинешемского муниципального района от 01.06.2015 г. № 29 «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций» (ред. от 05.09.2016 г. № 51); Постановление администрации г. Ставрополя от 31.10.2013 г. № 3818 «Об утверждении муниципальной программы «Социальная поддержка населения города Ставрополя на 2014 — 2018 годы» (ред. от 13.07.2016 г. № 1564); Постановление Администрации г. Нижнего Новгорода от 25.08.2014 г. № 3316 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие форм общественного самоуправления, социальной активности населения, межнационального и межконфессионального взаимодействия в городе Нижнем Новгороде» (ред. от 12.04.2016 г. № 983); Постановление Администрации муниципального образования город Краснодар от 15.10.2014 г. № 7471 «Об утверждении муниципальной программы муниципального образования город Краснодар «Развитие гражданского общества» (ред. от 24.08.2016 г. № 3874); Постановление Администрации Артемовского городского округа от 31.12.2015 г. № 2718-па «Об утверждении муниципальной программы «Поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности, добровольчества в Артемовском городском округе на 2016 — 2020 годы»; Распоряжение заместителя главы муниципального образования «Город Архангельск» от 30.06.2016 г. № 1814р «О проведении спортивно-массо-

вого мероприятия благотворительным фондом развития сообщества // СПС «Гарант». 28.08.2016.

<sup>18</sup> Егоров С.А. Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>19</sup> Постановление Администрации города Иванова от 24.10.2013 г. № 2321 «Об утверждении муниципальной программы города Иванова «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в городе Иванове» (ред. от 12.07.2016 г. № 1292; Постановление Администрации Польшаевского городского округа от 15.09.2014 г. № 1658 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Польшаевском городском округе на 2015 — 2017 годы» (ред. от 30.12.2015 г. № 2267) // <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>20</sup> Постановление Администрации города Хабаровска от 24.05.2012 г. № 2097 «Об утверждении муниципальной программы «Повышение инвестиционной привлекательности городского округа «Город Хабаровск» на период до 2020 года» (ред. от 28.06.2016 г. № 2197); Постановление Администрации г. Каменска-Уральского от 20.12.2013 г. № 1855 «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по повышению инвестиционной привлекательности муниципального образования город Каменск-Уральский и созданию в нем благоприятных условий для развития бизнеса» // <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>21</sup> Постановление администрации муниципального района «Ивнянский район» Белгородской области от 27.11.2013 г. № 568 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 — 2017 годы и на период до 2020 года»; Постановление Администрации Макарьевского муниципального района Костромской области от 16.05.2014 г. № 182 (ред. от 14.08.2015 г. № 156) «Об утверждении муниципальной программы «Устойчивое развитие сельских территорий Макарьевского муниципального района Костромской области на 2014 — 2020 годы» / <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>22</sup> Решение Ивановской городской Думы от 28.03.2012 г. № 380 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве на территории города Иванова»; Постановление Администрации городского округа Самара от 21.04.2011 г. № 307 (ред. от 26.05.2015 г. № 547) «Об утверждении Перечня объектов муниципальной собственности городского округа Самара, рекомендуемых к передаче по концессионным соглашениям с условием внесения инвестиций в их создание или реконструкцию» / <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>23</sup> Распоряжение Администрации города Нижневартовска от 15.04.2016 г. № 507-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере в городе Нижневартовске на период 2016 — 2018 годов» / <http://www.pravo.dov.ru>

<sup>24</sup> Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Хазов Е.Н., Багмет А.М., Эриашвили Н.Д. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2013.

<sup>25</sup> Хазов Е.Н. Реализации конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина // Образование и право. 2010. № 6. С. 63—81.

## Церковное право

УДК 348.1  
ББК 67

Ruslan Maratovich AHMEDOV,  
candidate of law, associate professor, Academy of economic security,  
the Ministry of Internal Affairs of Russia

### DIVISION OF CHRISTIAN CHURCHES

**Annotation.** In the article the historical and legal analysis of the formation and development of State-religious relations in Graeco-Roman world. The role and place of the Christian Church in the formation of European statehood, examines the process of dividing the Christian churches.

Currently, the religious issue has become particularly acute and discussion in both scientific and political circles of the international community. In this regard, the study of State-religious relations in the Greco-Roman world, both in its extremely original nature and the importance of what got and the Roman State and its culture in the history of mankind, is of great scientific interest.

**Keywords:** Roman empire, Christian statehood, the organization of the Christian Church, state-religious relations, the Graeco-Roman world, division of Christian churches.

Руслан Маратович АХМЕДОВ,  
кандидат юридических наук, доцент,  
Академия экономической безопасности МВД России  
E-mail: office@unity-dana.ru

### РАЗДЕЛЕНИЕ ХРИСТИАНСКИХ ЦЕРКВЕЙ

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

Рецензент — Н.Д. Эриашвили, доктор экономических наук, кандидат юридических наук,  
кандидат исторических наук, профессор

**Аннотация.** В статье проводится историко-правовой анализ особенностей становления и развития государственно-религиозных отношений в греко-римском мире. Рассмотрены роль и место христианской Церкви в формировании европейской государственности, анализируется процесс разделения христианских церквей.

В настоящее время вероисповедный вопрос приобрел особую остроту и дискуссионность как в научных, так и в политических кругах международного сообщества. В связи с этим изучение государственно-религиозных отношений в греко-римском мире, как по своему чрезвычайно самобытному характеру, так и по тому значению, какое получили и Римское государство и его культура в истории человечества, представляет большой научный интерес.

**Ключевые слова:** Римская империя, христианская государственность, организация христианской церкви, государственно-религиозные отношения, греко-римский мир, разделение христианских церквей.

**В** то время, когда связи между христианскими учреждениями — монастырями и церквами — образовывали стройную сеть, охватившую всю территорию Римской империи, появился некий фактор, которому суждено было нарушить широкую

культурную преемственность христианства в обеих частях империи, так как христианство изначально не представляло собой единого религиозного течения.

Если в ранний период христианства его главной задачей было выжить и сохранить

чистоту учения в его первоизданном виде, то по мере самоутверждения и проникновения его во все более глубокие слои разных культурных организмов национальные особенности все больше давали о себе знать, обуславливая специфику всех вышеперечисленных форм проявления христианской жизни, складывающихся в этот период.

Раннее христианство распространялось по многочисленным провинциям Римской империи, приспосабливаясь к условиям каждой страны, к сложившимся социальным отношениям и местным традициям. В процессе образования самостоятельных церквей в первые века возникновения христианства выделились: Александрийская и Антиохийская церкви, затем Иерусалимская, Константинопольская и др. Вскоре от Антиохийской церкви отделилась Кипрская, а затем Грузинская православная церковь<sup>1</sup>.

Однако одним из самых крупных разделений христианства стало появление двух основных направлений — православия и католицизма. Данное разделение назревало в течение нескольких столетий, что определялось особенностями своеобразия традиционной культуры, национального характера, которые и до этого совершенно четко разделяли Римскую империю. В новых условиях под влиянием своеобразных исторических обстоятельств все это способствовало формированию различных религиозных направлений и христианской духовности на Западе и Востоке Римской империи.

По существу, по выражению С. Рансимена, «всегда были различия во взглядах между восточной и западной половинами христианского мира. Восточное христианство возросло в странах, напоенных духом эллинизма. Здесь и культурное наследие, и язык были греческими; и здесь унаследовали древнегреческое преклонение перед отвлеченным мышлением»<sup>2</sup>. Поэтому восточные провинции Римской империи были гораздо образованнее западных. Церковь здесь развивалась в атмосфере, когда каждый член церковного собрания — мирянин или священник — горячо обсуждали вероучение. Более того, Восточная церковь, привычная к разнообразию мнений, всегда сохраняла веру в принцип

икономии, который, в противоположность нынешнему понятию экономии, означал распределение пожертвований, благотворительность, раздачу, побуждал христианина встать выше разногласий ради сохранения атмосферы взаимного доброжелательства<sup>3</sup>.

В то время в западных провинциях Рима культура изначально была значительно ниже, чем в восточных, а позднее варварское нашествие оказало пагубное влияние на западное светское образование. Культурные слои мирян в Италии оказались уничтоженными войнами и другими потрясениями V—VI вв. Единственно уцелевший вид образования сохранился в Церкви и для Церкви. В раннем средневековье на Западе осталась лишь горстка мирян, умевших хотя бы читать. При таком развитии событий Западная церковь заняла положение, какого никогда не занимала Восточная. В отличие от восточной литургии западная месса была таинством священства, и в собраниях верующих здесь никогда так и не развилось теплое чувство личного участия. Более того, в то время как язык византийской литургии был в общем понятен простому человеку, латинский язык мессы был для верующих на Западе иностранным языком. Миряне на Западе редко допускались до решения религиозных вопросов; клир же, напротив, будучи интеллектуальной элитой, постоянно вмешивался в дела государства<sup>4</sup>.

Таким образом, как писал Жак Лё Гофф, «будущая церковная схизма была вписана уже в реалии IV в.»<sup>5</sup>. Такая реорганизация греко-римского общества ознаменовала собой начало новой эпохи, пришедшей на смену всеобщему хаосу предыдущих веков, наступившему после падения Рима, а также постепенного разрыва отношений между восточной и западной частью некогда единой Римской империи<sup>6</sup>.

Поэтому неудивительно, что с течением времени восточное и западное направления христианства все меньше понимали друг друга, несмотря на то, что обе церкви хранили непоколебимую веру в Иисуса Христа, Святую Троицу и Евхаристию. Однако практика реализации, богослужение и даже препода-

вание Святых Тайн были разными, а воззрения на богословие и вовсе несопоставимы.

Две эти противоположные точки зрения особенно ясно обнаружались во время христологических споров, раздиравших Церковь с IV по VII в. Поэтому, по сути, разрыв между Востоком и Западом во время религиозных смут на Востоке был нередким явлением.

Например, после осуждения Златоуста в Константинополе общения между Римом и Востоком не существовало в течение 11 лет<sup>7</sup>. После Халкидонского собора, когда папа Симплиций исключил Константинопольского патриарха Акакия из своего общения, а его преемник папа Феликс III проклял Акакия, разрыв сношений между церквами Рима и Константинополя длился с 484 по 518 г., хотя в 498 г. почти состоялось примирение, поскольку папа Анастасий Пвысказывал готовность пойти на компромисс, за что собственная церковь объявила его еретиком<sup>8</sup>.

В понтификат Григория I Великого (590 — 604) расхождение между Западной и Восточной церквами вновь нарастает. В Западной Церкви установился обычай совершать евхаристию на опресноках; в конце IV — начале V в. высказывается мнение об исхождении Св. Духа не только от Отца, но «и от Сына», чему, как считают, содействовал Августин. На Толедском соборе 589 г., когда к католической Церкви присоединялись ариане, в Николе-Константинопольский символ веры была сделана вставка «Filioque» («и от Сына»). Таким образом этому учению было придано догматическое значение. Но это вызвало критику не только на Востоке, но и на Западе. В канонах II Трульского собора 692 г. также были зафиксированы важные различия между церковной практикой на Востоке и Западе<sup>9</sup>.

Рим все больше начинал осознавать, что Восток для него утрачен, и поэтому стал утверждать свою власть среди вновь обращенных народов Западной Европы. Обращение этих народов означало их поступление в юрисдикцию римских епископов. В частности, представитель папы на Британских островах Августин (епископ Кентский с 597 г.) и папский представитель у германских народов

Бонифаций (680 — 754) осуществляли высшую власть в отношении местных епископов.

Радикальное усиление власти пап началось после того, как экономически могущественные, сильные централизованной властью и авторитетом епископы Рима освободились от подданства Византии. Папа Стефан II в 752 г. обратился к франкскому королю Пипину Короткому за военной помощью в борьбе против лангобардов. Последний в благодарность за помазание его на престол отдал папе в 756 г. земли, отнятые у лангобардов — Римскую область, часть Равенны и Кампани. Здесь возникло церковное государство, где папы пользовались не только религиозной, но и светской властью. Фактически подданство пап Византии прекратилось около 754 г.<sup>10</sup>.

Начиная с VIII в. между Римом и Византией в результате иконоборчества вновь возникло глубокое идеологическое расхождение.

В IX в. разрыв совершился уже по причине не восточных, а западных ересей, или таких особенностей и заблуждений, которые с восточной стороны рассматривались как ереси. Вскоре затем начались споры относительно деятельности патриарха Фотия<sup>11</sup>.

Но несмотря на возникавшие разногласия между Западной и Восточной церквами, при всяком улучшении отношений между Римом и Константинополем о ересях забывалось, и церковное общение между Западом и Востоком возобновлялось.

Однако однажды возникшие догматические различия в понимании взаимоотношений Церкви и государства, а также различия в исторических условиях цивилизационного развития Востока и Запада привели к разделению Вселенской Церкви в двух частях христианского мира.

Окончательный разрыв между Церквами Востока и Запада произошел 16 июля 1054 г., когда из-за отказа признать первенство Римской кафедры папский легат кардинал Гумберт возложил на алтарь собора Святой Софии буллу папы Льва IX с отлучением Константинопольского патриарха Михаила Кирулария (1043 — 1058). В ответ на это Михаил Кируларий отлучил от Церкви папу<sup>12</sup>. Так состоялось окончательное разде-



ление христианской Церкви на Восточную и Западную, причем каждая из них первоначально сохраняла за собой наименование католической (вселенской). С течением времени оно закрепилось лишь за Западной Церковью, которая стала именоваться Римско-католической, тогда как Восточная назвалась православной (Греко-православной), т.е. придерживающейся правой веры (ортодоксии) в противоположность разномыслию еретиков (гетеродоксии)<sup>13</sup>.

В течение XI—XII вв. разрыв еще не был полным и определенные надежды на восстановление единства двух частей распавшейся Вселенской Церкви сохранялись.

Трагедия схизмы, по выражению С. Рансимена, «в том, что она не была делом исключительной ревности или соперничающих церковных традиций. Дело зашло дальше: она возросла из взаимной неприязни восточных и западных христианских народов, неприязни, проистекавшей из политических событий XI—XII вв. Военная агрессия норманнов, торговая агрессия итальянских морских городов и всей аристократии, задумавшей и грубо осуществившей крестовые походы, — вот в чем крылись причины схизмы, а не в мелких уколах Михаила Керулария и кардинала Гумберта»<sup>14</sup>.

После захвата и разграбления крестоносцами Константинополя в ходе четвертого крестового похода в 1204 г. и создания Латинской империи, сопровождавшейся насильственным введением латинского богослужения и подчинением Константинопольской Церкви Риму, разделение Церквей стало необратимым, выявив истинные политические притязания папства. Ни о каком церковном (религиозном) единстве речи уже быть не могло. Восток не хотел подчиниться Западу, а Запад был согласен только на подчинение Востока.

Между тем попытки использовать отношения Церквей в политических целях не прекращались<sup>15</sup>. Так, победитель крестоносцев и восстановитель Византийской империи Михаил VIII Палеолог (1261 — 1282), опасаясь военной угрозы растущего Османского государства в Малой Азии, принял предложение папы Григория X о воссоединении

Церквей под властью Рима. Однако пять папских посольств, посетивших Константинополь в 1274 — 1280 гг. с целью подтверждения единения Церквей, возвратились ни с чем. Там, где на первый план выходили догматические разногласия, политическая целесообразность вынуждена была отступать. Преемник Михаила VIII Палеолога Андроник II (1282 — 1328) в 1282 г. разорвал унию с Римом<sup>16</sup>.

Последняя попытка восстановления единства Вселенской церкви посредством унии относится уже к завершающему периоду византийской истории при императоре Иоанне VIII Палеологе (1425 — 1448) в качестве крайнего средства для получения помощи западноевропейских стран перед лицом османского нашествия. Однако, несмотря на решение общего Собора Западной и Восточной Церквей (Ферраро-Флорентийского), где был принят акт единения и признания папского примата над православными Церквями при сохранении греческого богослужебного обряда, православные иерархи акт единения не подписали. Папа Евгений IV открыто признал провал унии<sup>17</sup>.

На Руси против унии решительно выступил московский великий князь Василий II Темный: по его приказу подписавший акт соединения Церквей Московский митрополит Исидор был смещен и отдан под стражу (впоследствии он сбежал в Рим).

В дальнейшем столь масштабные попытки вселенского единения Церквей уже не предпринимались. Заключение унии между православной и католическими Церквями носило локальный характер, как, например, Брестская уния 1596 г.

С падением Византии в 1453 г. симфония «священства и царства», как и православная империя, рухнула. При этом Магомет II позволил, по выражению А.П. Лебедева, «Церкви остаться Церковью, а христианам — христианами»<sup>18</sup>. Христианам разрешалось свободно исповедовать свою религию под мусульманским «*dhimmah*» или защищать свою веру. Взамен от этих общин ожидалось, что они будут соблюдать мусульманский политический порядок и платить особый подушный налог под названием «*jizyah*»<sup>19</sup>.

Возрождение православной империи произошло уже в России в новом социокультурном облике с сохранением основных восточно-христианских традиций. Западная церковь в условиях видоизменяющихся общественно-политических отношений в Европе продолжила свой очередной виток исторического развития.

Подводя итоги, необходимо отметить, что, несмотря на многочисленные нарушения «личной симфонии» между императорами и патриархами, византийская идея согласия и плодотворного сотрудничества священства и царства как двух богоустановленных властей показала себя более гармоничной и позитивной, чем утвердившийся в Западной Европе римско-католический клерикализм. Это обусловило конфессиональную, культурную, политико-правовую специфику влияния западного латинского христианства на население, институты государства, представляющего собой иное, нежели у православных, мироощущение.

Поскольку католицизм, по выражению О.Н. Четвериковой, всегда нес на себе сильнейший отпечаток римского юрицизма и формализма, он унаследовал правовое понимание религии и миссии Церкви, что проявилось в теократических устремлениях папства, выразившихся в его попытках установления юридического верховенства над христианами и светскими властями<sup>20</sup>. Стремясь к мирской власти для подчинения «мира сего» сакральному началу, католицизм превратил эту задачу в центральный пункт всей религиозной системы, однако в итоге идея оцерковления мира обернулась источником обмирщения самой Церкви. Это стало главным противоречием мировосприятия католицизма, он не смог преодолеть напряженность между мирскими и духовными ценностями в европейском сознании, получив в результате адекватный ответ со стороны светского начала, использовавшего для своего утверждения все то же римское право.

Поэтому реакция христианского сознания в Европе на учение о папе как главе Церкви и источнике политической власти во всех католических государствах вылилась в резкую критику папства и желание восстановить

догматические, канонические и политические условия существования древней Церкви.

В католических государствах, где формально признавали главенство папы в Церкви, политическая традиция акцентировалась на сакральном статусе монархов.

В протестантских странах, где такой необходимости уже не было по причине полного неприятия самого института папства, появляется территориальная теория государства, согласно которой монарх — верховный правитель государства — одновременно признавался главой Церкви<sup>21</sup>.

В XVII—XIX вв. в католических странах правовые условия изменились настолько, что на практике с католической Церковью было снято бремя государственной власти<sup>22</sup>.

По мнению Л. Тихомирова, «в Византии отношение Церкви и государства, точнее... отношение государственной и церковной власти, было гораздо правильнее, чем где бы то ни было». «Императоры много боролись против ересей и, по недоразумениям, против православия. Но это была борьба, не сорвавшая Церковь и государственную власть как учреждения. В этой борьбе император действовал как член Церкви, во имя церковной истины, хотя бы и ошибочно понимаемой. Он всегда имел с собой ту или другую часть самой же Церкви». Это была борьба, которая «не приводила их ни к разрыву, ни к исканию каких-либо других принципов взаимоотношений. Что касается столкновений уже прямо между церковной и государственной властью, то они возникали лишь по частным поводам, только между данными лицами и тоже не относились к принципу взаимоотношений»<sup>23</sup>.

Симфония «священства и царства», по словам А.В. Логинова, «была искренней, основанной на глубокой религиозной вере, попыткой в соработничестве духовной и светской властей создать христианскую человеческую общность, созвучную общности небесной. Как модель государственно-религиозных отношений, она впитала в себя и долгое время сохраняла дух и устремленность раннехристианских общин, выживавших и укреплявшихся в столетия жестоких гонений»<sup>24</sup>.

Таким образом, Византия жила триадой «одна Империя, одна Церковь, один Закон». В то время имперско-православное политико-правовое сознание не мыслило империю без Церкви, и поэтому спаситель государства являлся одновременно и первым защитником Церкви. И каковы бы ни были исторические отступления от ее практического воплощения, она сохранила в качестве идеала свое достоинство для всего восточно-христианского мира, в том числе и для российской цивилизации.

<sup>1</sup> История религии: Учебник: В 2-х т. Т. 2. / Под общ. ред. И.Н. Яблокова. М., 2004. С. 95.

<sup>2</sup> Цит. по: Рансимен С. Сицилийская вечеря. История Средиземноморья в XIII веке. СПб., 2007. С. 19.

<sup>3</sup> Там же. С. 19.

<sup>4</sup> Там же. С. 22.

<sup>5</sup> Лё Гофф Ж. Цивилизация средневекового Запада / Пер. с фр. / Под общ. ред. В.А. Бабинцева. Екатеринбург, 2005. С. 10.

<sup>6</sup> Религиозные традиции мира: В 2-х т. Т. 1. / Пер. с англ. М., 1996. С. 383.

<sup>7</sup> Суворов Н.С. Учебник церковного права. М., 2004.

<sup>8</sup> Рансимен С. Указ. соч. С. 26.

<sup>9</sup> История религии... С. 279.

<sup>10</sup> Там же. С. 280.

<sup>11</sup> Суворов Н.С. Указ. соч. С. 47.

<sup>12</sup> Рансимен С. Указ. соч. С. 120—132.

<sup>13</sup> См. подроб.: Рожков В., прот. Очерки по истории римско-католической церкви: Курс лекций. М., 1998. С. 208—234.

<sup>14</sup> Рансимен С. Указ. соч. С. 118.

<sup>15</sup> Там же. С. 104—112.

<sup>16</sup> Там же. С. 199—212.

<sup>17</sup> См. подроб.: Рожков В., прот. Указ. соч. С. 235—272.

<sup>18</sup> Шмеман А., прот. Исторический путь Православия. М., 1993. С. 320.

<sup>19</sup> См. подроб.: Аль Хасан бин Талал. Христианство в арабском мире. М., 2002. С. 78—79.

<sup>20</sup> См. подроб.: Четверикова О.Н., Крыжановский А.В. Культура и религия Запада. М., 2009. С. 3—4.

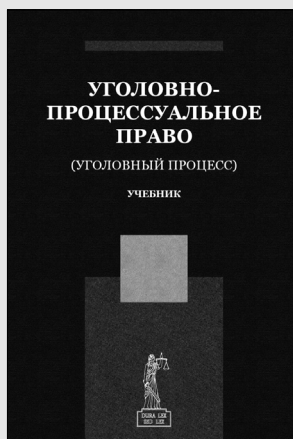
<sup>21</sup> См. подроб.: Величко А.М. Политико-правовые очерки по истории византийской империи. М., 2008. С. 26.

<sup>22</sup> См. подроб.: Рожков В., прот. Указ. соч.

<sup>23</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М., 2004. С. 150, 162.

<sup>24</sup> Цит. по: Логинов А.В. Власть и вера: Государство и религиозные институты в истории и современности. М., 2005. С. 162.

## ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ



### УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО (УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС)

Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. А.В. Ендольцевой, О.В. Химичевой, Е.Н. Клециной. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. 727 с.

Учебник соответствует требованиям рабочих учебных программ (по специальности и бакалавриату по всем специальностям), которые используются преподавателями и курсантами (слушателями) при преподавании и изучении дисциплины «Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс)» в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя.

Авторы поставили перед собой задачу раскрыть общие положения уголовного процесса, содержание всех его стадий (этапов). Отдельные главы учебника посвящены производством у мирового судьи и в суде с участием присяжных заседателей, особым порядкам принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением и при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, особенностям производства по отдельным категориям уголовных дел, международному сотрудничеству в сфере уголовного судопроизводства, уголовному процессу зарубежных стран.

Для курсантов (студентов), адъюнктов (аспирантов), преподавателей юридических вузов, практических работников правоохранительных органов.

УДК 348.01/07  
ББК 67

David Semionovch DAVIDOV,  
lecturer of the theory of state and law Department Moscow  
University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of law

## LEGAL IDEOLOGY OF ZIONISM AND JUDAISM

**Annotation.** The given article dwells on the relation of Judaism to Zionism, their contradictions and influence, and also the correlation of the Zionist ideology with Judaism.

**Keywords:** judaism, zionism, zionist ideology.

Давид Семенович ДАВИДОВ, преподаватель  
кафедры теории государства и права Московского  
университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
кандидат юридических наук  
E-mail: david007-86@mail.ru

Научная специальность: 12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

## ПРАВОВАЯ ИДЕОЛОГИЯ СИОНИЗМА И ИУДАИЗМ

**Аннотация.** В статье рассматривается отношение иудаизма с сионизмом, их противоречия и влияния, а также соотношение сионистской идеологии с иудаизмом.

**Ключевые слова:** иудаизм, сионизм, сионистская идеология.

Рассматривая вопрос о сионизме и иудаизме, важно обратить внимание на терминологию. В литературе встречаются два термина, характеризующих строгую приверженность евреев к иудаизму: «ультраортодоксальный иудей» (Хареди) и «ортодоксальный, или религиозный, иудей» (Дати). Сама терминология во многом спорна, поскольку полная приверженность к иудаизму, с точки зрения тех людей, кто свято соблюдает все присущие ему ограничения и запреты, и есть единственно возможная иудейская практика. Однако в официальных источниках помимо названных категорий также встречаются такие понятия, как «традиционный иудаизм» (Масорти) и «светский еврей» (Хелони), что, конечно же, вызывает некоторое недопонимание у людей, впервые сталкивающихся с проблемой.

Согласно статистическим данным, из 8463,500 млн человек, проживавших в Из-

раиле на конец 2015 г.<sup>1</sup>, 71,6% относили себя к еврейскому вероисповеданию, 20,5% — к мусульманскому, 3,3% — христианству, 1,4% причисляли себя к друзьям и 3,2% — к прочим группам<sup>2</sup>. Уже на данном этапе исследования выявляется определенное противоречие, состоящее в том, что многие евреи причисляют себя к иудаизму, когда идет речь об отношении к религии вообще, однако, когда ставится вопрос об основе самоидентификации еврея, религию называют лишь 24,1%. Но в структуре и этой категории населения присутствует доля светских евреев (5,8%).

В числе евреев, определяющих себя в качестве таковых по своей принадлежности к гражданству государства Израиль или еврейскому народу как таковому, число светских евреев еще выше (55,7% и 38,5% соответственно)<sup>3</sup>. Получается, что в самом еврейском сообществе сионистского по своей сути

государства Израиль отношение к иудаизму далеко неоднозначное.

В связи с вышесказанным рассмотрим проблему с точки зрения дихотомии: отношения верующих евреев (ортодоксальных иудеев) и неверующих (светских) евреев к сионизму и отстаиваемой ими идеологии.

Так, А.А. Рыжов пишет, что выбор той или иной позиции у религиозного человека может заметно отличаться от позиции, занимаемой человеком нерелигиозным<sup>4</sup>. Отношение ортодоксальных иудеев к сионизму и сионистской государственности, которую представляет собой Израиль, неоднозначно. Часть ортодоксов признает важность и справедливость политики современного Израиля. Другая часть, напротив, рассматривает ее с отрицательных позиций. При этом критике подвергаются не только частные вопросы политики, реализуемой современным руководством Израиля, но и еврейская государственность как факт истории.

Большинство ортодоксальных иудейских организаций не относят себя к сионистскому движению. Нередко сионизм ввиду его светского характера рассматривается ими как идеология, противоречащая и вступающая в конфликт с иудаизмом. Тем не менее ряд религиозных деятелей, раввинов, считают себя ответственными за поддержание в среде израильского общества религиозных еврейских традиций и идеалов. Другие, напротив, отрицают справедливость самого факта существования еврейского государства, что, по их мнению, противоречит еврейским законам и мессианской функции еврейского народа. В то же время отдельные ортодоксальные еврейские движения такие, как, например, «Сефарды — хранители Торы» (ШАС) открыто присоединяются к сионистскому движению, а некоторые получают от него прямое финансирование (поддержка религиозного сионизма Всемирной сионистской организацией).

В качестве источника своих рассуждений возьмем лишь одну работу, в которой, как нам кажется, очень ярко отражена вся проблематика иудейско-сионистского диалога.

На сайте Исламской комиссии по правам человека (Islamic Human Rights Commission), имеющей штаб-квартиру в Великобритании, размещена статья раввина Арона Кохена под

названием «Антисионизм не является антисемитизмом» («Anti-Zionism is not anti-Semitism») <sup>5</sup>. В ней автор, идентифицирующий себя как ортодоксальный еврей, соблюдающий все каноны иудаизма и принадлежащий к группе, известной под названием «Нетурей карта» («Neturei Karta», что может быть переведено как «Стражи веры»), рассуждает по вопросу о том, как же соотносятся иудаизм и сионизм. А. Кохен считает — никак. Иудаизм, по его мнению, абсолютно несовместим с сионистской идеологией. Точек соприкосновения, в которых наиболее ярко проявляются противоречия сионизма и иудаизма, можно обнаружить как минимум три.

*Первый аспект* — это вопрос о еврейской земле или национальном государстве. Ортодоксальные иудеи обращают внимание на мессианскую миссию еврейского народа, на учение Торы, требующее от евреев четкого соблюдения всех требований, касающихся моральных, этических и религиозных стандартов. По иудейской традиции именно соблюдение и принятие уготованного Провидением состояния Галута (Рассеяния) является высшим свидетельством признания существования Б-га. Иудеи не могут пытаться прекратить свое нынешнее существование, тем более силой.

Сионизм же, с этой точки зрения, нарушает уготованное самим Б-гом состояние вещей, стремясь изменить мир вопреки Б-жественной воле. «...Нас учат, — пишет Кохен, — что сопротивление этим запретам есть ничто иное, как сопротивление воле Всемогущего и может повлечь ужасные последствия».

Сионизм, как известно, был основан около ста лет назад преимущественно светскими людьми, считавшими, что быть евреем в изгнании — это позор. Они утверждали, что состояние изгнанности евреев имело причиной их собственное рабское отношение — «ментальность изгнанников» — а не Б-жественную волю. Таким образом, идеология сионизма идет, по мнению ортодоксов, в разрез с представлениями иудейской религии об изгнании и внутренне несовместимо с еврейским учением. Кохен упоминает, что уже на момент возникновения идеология сионистов была признана еретическим учением главными религиозными иерархами евреев.

*Второй аспект* — это проблема национальной еврейской идентичности. Ортодоксы видят в качестве таковой религию и присутствие ей религиозные каноны. Для жителей же современного государства Израиль существо вопроса состоит абсолютно в другом. Проведенные социологические опросы показывают, что в определении основы своей национальной идентичности 42,5% евреев склоняются в пользу национальности («быть частью еврейского народа»), 29,8% называют в качестве такового гражданство («быть гражданином Израиля») и только 24,1% израильтян, как мы отметили выше, выбирают религию («отношение к иудейскому вероисповеданию»).

Исследователи отмечают, что хотя каждая из названных основ самоидентификации является совместимой с другими и в тоже время взаимодополняющей, выявленное соотношение отражает значимую секуляризацию израильского общества и сильное влияние сионизма, который консолидирует в себе еврейское национальное единство и рассматривает евреев единым, неделимым народом, независимо от места проживания, а не только как некую совокупность разрозненных сообществ, объединенных общим вероисповеданием<sup>6</sup>.

Среди ультраортодоксальных иудеев религию как основу самоидентификации еврея выбирают 57,3% опрошенных, среди ортодоксов — 50,6%, «правых» — 37,5%, традиционалистов — 34,0%, сефардов — 30,6%. Контрастно в этом отношении смотрится та часть населения, которая идентифицирует в себе еврея по признаку гражданства: среди светских евреев таких 55,7%, среди «левых» — 57,6%, среди ашкеназов — 40,4%<sup>7</sup>.

Таким образом, перед современным еврейским обществом под воздействием сионизма встала проблема секуляризации. Проблемой эта тенденция является по той причине, что иудаизм в своей сути, несмотря ни на что, очень важен в идентификации личности еврея. «Если... мы говорим, что мы и наши предки — единый народ и мы возвратились к своему наследию, — справедливо рассуждает Пинхас Полонский, — тогда в важнейших, самых ключевых вопросах: кто такой еврей? что такое иудаизм? где границы Стра-

ны Израиля? — мы должны, по меньшей мере, прислушаться к тому, как отвечают на эти вопросы предыдущие поколения, т.е. весь «народ Израиля». Если мы ощущаем себя полноправными наследниками «родового имени», то мы должны принять его не только с его достоинствами, но и с его долгами и обязанностями»<sup>8</sup>.

А. Кохен справедливо, с нашей точки зрения, обращает внимание, что для большинства современных евреев, кто, даже не демонстрируя своей принадлежности к иудаизму, продолжает считать себя таковым, сам этот факт является не собственно их заслугой. Такие евреи считают себя евреями благодаря тому, что три — четыре поколения назад их предки свято хранили свою принадлежность к ортодоксальному иудаизму. Если бы они этого не делали, постепенно еврейская индивидуальность угасла бы как следствие отказа предков от иудаизма. «Вы не найдете таких людей, которые знают сегодня о своей принадлежности к еврейскому народу, если такие люди являются потомками евреев, отвергнувших иудаизм, скажем, пять столетий назад»<sup>9</sup>. Сложно не согласиться с этим мнением.

Действительно, сионизм в силу его светского характера создает реальную опасность исчезновения евреев как нации. Во многом этим и объясняется та динамика, которая прослеживается в вопросе об идентификации евреев в самом Израиле. В настоящее время получается, что израильское гражданство и во многом абстрактная «принадлежность к еврейскому народу» замещают собой принадлежность к иудаизму как основе самоидентификации личности еврея, существовавшей на протяжении сотен лет Галута и сохранившейся евреев как единый народ.

Надо сказать, что религиозное сообщество израильских евреев пытается противостоять выявленной тенденции.

Как известно, с целью привлечения евреев в Эрец-Израэль 5 июля 1950 г. Кнессетом был принят Закон «О возвращении» («TheLawofReturn») — закон, провозглашающий право каждого еврея репатрироваться в Государство Израиль<sup>10</sup>. В первоначальной редакции этого Закона провозглашалось право каждого еврея на возвращение в стра-

ну в качестве «олах» (мн. «олим») — эмигранта, при этом никаких критериев определения принадлежности к еврейству не устанавливалось.

В ходе множественных дискуссий, вспыхнувших на волне принятия этого Закона, постепенно выработалась судебная практика, и в конце концов Законом № 5 730 от 10 марта 1970 г. в Закон «О возвращении» была внесена поправка № 2, дополнявшая его статьей 4б. В ней определялось, что «евреем» считается тот, кто рожден от матери-еврейки или принял иудаизм, и кто не является представителем иного вероисповедания<sup>11</sup>. На практике определение принадлежности к еврейскому народу в современном Израиле отдано на откуп религиозным институтам, что, безусловно, не исключает, а, напротив, порождает все новые и новые дискуссии.

Ну и, наконец, *третий аспект*, в котором сталкиваются сионистская идеология и иудаизм — это проблема допустимых средств в решении стоящий перед евреями задач.

Т. Герцель писал о своих планах строительства еврейского государства: «Для основания государства было бы достаточно одних бедняков, — писал он, — более того, они являются самым подходящим *материалом* для овладения землей, ибо для великих предприятий требуется немножко отчаяния...»<sup>12</sup>. Именно на этот аспект сионистской идеологии обращают внимание ее противники.

А. Кохен высказывает мнение, что основателям сионизма и современным его сторонникам абсолютно безразлична не только судьба палестинского народа, но «в значительной степени даже жизни и благополучие, физическое и духовное, их собственных собратьев, евреев» в сравнении с первичной целью — установлением Государства<sup>13</sup>. Определенная оправданность в этом утверждении есть.

Даже для современного Израиля ставка на прирост еврейского населения является не только и, может быть, не столько жизненной сущностью, сколько жизненной необходимостью, обеспечивающей устойчивость существования государства. Объясним свою мысль.

Статистика показывает, что на протяжении десятков лет с момента зарождения еврейской государственности процентное отно-

шение евреев к общему числу населения Израиля постепенно снижается, а, соответственно, доля арабского населения растет. Если средний возраст современного еврея-израильянина 31,6 лет, то араба — 21,1 лет. Уровень рождаемости в среде евреев несколько ниже по сравнению с долей евреев в общей численности населения [121,617 рожденных детей на 1000 человек населения (73,22% от общего уровня рождаемости) по сравнению с 75,3%, которую составляет доля еврейского населения Израиля].

Рождаемость в среде арабов по своей динамике, напротив, несколько выше: 35,098 рожденных детей на 1000 человек населения (21,13% от общего уровня рождаемости) по сравнению с 20,5%, которую составляет доля арабского населения Израиля<sup>14</sup>.

Дело в том, что среди арабов имеет место латентная урбанизация, связанная с удвоением арабского населения за последние два десятилетия, отсутствием миграции в незастроенные районы, а также деградацией арабской агрикультуры, которая уже не может служить надежным источником дохода<sup>15</sup>. В некоторых регионах Палестины прирост арабского населения имеет настолько высокую динамику, что это создает реальную угрозу спокойствию и безопасности еврейского населения, поскольку общая напряженность в отношениях ни у кого не вызывает сомнения.

Например, в 1970 г., после событий Шестидневной войны, палестинское население сектора Газы составляло около 368 000 человек. К 1995 г. число палестинцев здесь возросло до 875 231. На Западном берегу реки Иордан, в Иудее и Самарии, в этот же год насчитывалось 1,25 млн палестинских арабов. К настоящему времени в секторе Газы проживает около 1,5 млн палестинских арабов, а на территории Западного Берега, подконтрольном Палестинской национальной администрации — свыше 2,3 млн человек.

По подсчетам исследователей, к 2025 г. совокупное население Израиля возрастет до 8,8 млн человек, в то время как на Западном Берегу и в секторе Газы численность населения может превысить 6,5 млн человек<sup>16</sup>. Естественно, что при общем уровне безработицы, превышающем 50%, палестинские

арабы представляют собой реальную и непосредственную угрозу еврейской государственности.

В связи с этим политическое руководство Израиля вполне очевидно ориентировано на то, чтобы, с одной стороны, всячески повышать уровень жизни еврейского населения, стимулируя его естественный прирост и ставя преграду на пути оттока населения, а с другой стороны, привлекать все новых и новых граждан, поскольку каждый единично взятый еврей является, как бы бездушно это не звучало, тем самым «материалом», «кирпичиком», слагающим и цементирующим устойчивость государства Израиль.

В связи с вышесказанным становится понятно, что атеизм, материализм, присущий светской правовой идеологии сионизма, естественным образом вступает в конфликт с моралью, этическими стандартами, религиозными верованиями иудеев, однако на данный момент это является необходимым компонентом еврейской государственности, оплотом его существования.

<sup>1</sup> Population table B.1. Population, by population group thousands. Last produced for Monthly Bulletin of Statistics № 5/2015 // [http://www.cbs.gov.il/www/yarhon/b1\\_e.htm](http://www.cbs.gov.il/www/yarhon/b1_e.htm)

<sup>2</sup> Population, by Religion / Statistical Abstract of Israel 2015 [http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/shnatone\\_new.htm?CYear=2015&Vol=61&CSubject=2](http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/shnatone_new.htm?CYear=2015&Vol=61&CSubject=2)

<sup>3</sup> *Smooha S.* Index of Arab-Jewish Relations 2004 / Ed. by T. Croitoru, M. Shoham. Haifa: University of Haifa, 2005. P. 118.

<sup>4</sup> *Рыжов А.А.* Соотношение религии и политики в современном обществе // К 40-летию образования кафедры государственно-правовых дисциплин Московской высшей школы милиции МВД СССР // Сб. науч. ст. М., 2015. С. 78.

<sup>5</sup> *Cohen A.* Anti-Zionism is not anti-Semitism // [http://www.ihrc.org.uk/060702/papers/ahron\\_cohen.pdf](http://www.ihrc.org.uk/060702/papers/ahron_cohen.pdf) (Отметим, что место размещения данного документа само по себе значимо)

<sup>6</sup> *Smooha S.* Указ соч. P. 46.

<sup>7</sup> Там же. P. 118.

<sup>8</sup> *Полонский П.* Религиозное значение государства Израиль (продолжение). Аномалии государства Израиль [http://base.ijc.ru/613\\_6.html](http://base.ijc.ru/613_6.html)

<sup>9</sup> *Cohen A.* Указ. соч.

<sup>10</sup> «Закон о возвращении»: Материал из Ежевики// EWiki.org (Академическая Вики-энциклопедия по еврейским и израильским темам) // <http://www.ejwiki.org/wiki/>

<sup>11</sup> The Law of Return // <http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/return.htm>

<sup>12</sup> *Герцль Т.* Еврейское государство: Опыт современного решения еврейского вопроса. М.: Текст, 2008. С. 39.

<sup>13</sup> *Cohen A.* Указ. соч.

<sup>14</sup> Demographics of Israel. From Wikipedia, the free encyclopedia // [http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics\\_of\\_Israel#cite\\_note-CBS\\_2008\\_religion-19](http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Israel#cite_note-CBS_2008_religion-19)

<sup>15</sup> См.: 2015.02.010. *Уэсли Д.А.* Действия государства и сионистские проекты экономического развития арабских городов Израиля; *Wesley D.A.* State practices and Zionism images: shaping economic development in Arab towns in Israel. N.Y.; Oxford: Berghahn books, 2013. XV. 276. P. Bibliogr.: P. 245—261. IND.: P. 262—273. *Демидов К.Б.* 2015. С. 73.

<sup>16</sup> Population Statistics / Israeli-Palestinian Conflict // <http://israelipalestinian.procon.org/view.resource.php?resourceID=000636#Graph8>



*Права человека: соблюдение  
и защита*

УДК 34  
ББК 67

Alexei Mikhailovich OSAVELYUK,  
doctor of law, professor, chair the department  
of constitutional, administrative and financial law  
of the European Institute of JUSTO

Nodari Darchoevich ERIASHVILI,  
doctor of economic sciences, candidate of law,  
candidate of historical sciences, professor

**CONSTITUTIONAL REGULATION OF ECONOMIC,  
SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, FREEDOMS AND OBLIGATIONS  
OF MAN AND CITIZEN IN CHINA**

**Annotation.** In this article we explore constitutional regulation of economic, social and cultural rights, freedoms and obligations of man and citizen in China. The author makes analysis and gives conclusions.

**Keywords:** constitutional and legal bases, Constitution of the PRC, People's Republic of China, human rights, freedoms and obligations.

Алексей Михайлович ОСАВЕЛЮК, профессор  
кафедры конституционного и муниципального  
права Московского государственного юридического  
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор

Нодари Дарчоевич ЭРИАШВИЛИ, доктор  
экономических наук, кандидат исторических наук,  
кандидат юридических наук, профессор

**КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,  
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, СВОБОД И ОБЯЗАННОСТЕЙ  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КИТАЕ**

**Аннотация.** В статье рассмотрено конституционное регулирование экономических, социальных и культурных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Китае. Автор проводит анализ и делает выводы.

**Ключевые слова:** конституционно-правовые основы, Конституция КНР, Китайская Народная Республика, права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Экономические, социальные и культурные права и свободы представляют собой обязательную часть, звено единой системы конституционных прав граждан. Определяя их место и роль в общей системе прав человека и гражданина, следу-

ет учитывать, что и для международного права и для национальных правовых систем современных демократических государств характерно отношение к правам человека как к единому комплексу. Не может быть более важных и менее важных прав человека. Все

они по-своему необходимы, являются жизненно важными.

В настоящее время социально-экономические права имеют всеобщее признание, в том числе и на международно-правовом уровне. Они закреплены как во Всеобщей Декларации прав человека 1948 г., так и в специальных документах — Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966), Европейской социальной хартии (1961), а также в иных международно-правовых актах, посвященных различным направлениям международного сотрудничества в области социально-экономических прав человека.

Конституции и другие нормы конституционного права провозглашают права и свободы самого различного характера и содержания.

Социальные, экономические и культурные права и свободы определяют правовое положение личности как члена гражданского общества. Важнейшими из этих прав являются право на владение и распоряжение частной собственностью, право на образование, свободное вероисповедание. В числе социально-экономических завоеваний трудящихся можно назвать также страхование по безработице, обеспечение пенсиями престарелых и инвалидов, охрану женского и детского труда. Эти фундаментальнейшие права обеспечены всеми средствами юридической защиты от посягательства как со стороны отдельных лиц, так и органов самого государства<sup>1</sup>.

При всем многообразии, неоднородности соответствующей группы прав и свобод для них характерно такое общее свойство, как единство материального содержания. Оно определяется тем, что только данная группа прав и свобод самым непосредственным образом связана с отношениями собственности, экономическими и социальными элементами гражданского общества. Осуществление этих прав означает участие граждан в реализации экономической власти, в пользовании достижениями культуры, социальными благами общества. Социально-экономические права направлены в этом плане на удовлетворение важнейших, наиболее значимых для каждого человека потребностей в жилье и питании, работе и отдыхе и т.п.<sup>2</sup>.

Нередко социальные, экономические и культурные права выступают как права-гарантии, т.е. выполняют гарантирующие функции по отношению к другим правам и свободам.

Современный период определяется в Конституции Китая как «начальная стадия строительства социализма» (преамбула), а китайское общество — как социалистический строй. Одновременно в ней говорится о «социализме с китайской спецификой», о «социализме в модернизированном виде». В Китае ставится задача осуществить социалистическую модернизацию общества, которая должна привести к созданию зрелого социалистического общества примерно в течение 100 лет<sup>3</sup>.

В Конституции сказано, что эксплуататоры как класс ликвидированы, но, вместе с тем, упоминается о внешних и внутренних вражеских силах и элементах. В ней содержится много демократических положений, говорится о правах граждан, но различаются, с одной стороны, права трудящихся, с другой — права остальных людей. Система органов государства исходит из марксистско-ленинских положений, отрицающих разделение властей, предусматривающих сосредоточение государственной власти в руках представительных органов типа советов снизу доверху, из принципа демократического централизма<sup>4</sup>.

В Китае принята социалистическая концепция прав человека, которая отвергает понятие естественных прав и связывает правовой статус личности с природой общества и государства.

Наиболее широкими правами в Китае, как и в других странах, обладают его граждане. Гражданами Китая считаются лица, хотя бы один из родителей которых является китайским гражданином и которые родились на территории Китая или другой страны, но не приобрели гражданство последней. Иностранцы и лица без гражданства могут быть приняты в китайское гражданство, если они имеют близких родственников в Китае или у них есть иные основания для приобретения гражданства (вопрос о наличии оснований решается Министерством общественной безопасности, которое ведает вопросами приема в гражданство, его утраты и восстановления).

Двойное гражданство в Китае не признается, но законные права и интересы иностранцев охраняются<sup>5</sup>.

Закрепляя равенство граждан перед законом (ст. 33), равные права женщин и мужчин во всех областях (ст. 48), Конституция содержит достаточно широкий перечень их прав и свобод, а также обязанностей граждан КНР.

Наибольшее внимание уделяет Конституция закреплению социально-экономических прав и свобод, которые рассматриваются в КНР как приоритетные. К их числу относятся право на труд (ст. 42), на отдых (ст. 43), право на пенсионное обеспечение (ст. 44), право на получение материальной помощи от государства и общества в старости, в случае болезни или потери трудоспособности (ст. 45), право собственности и ее наследования (ст. 13), право на образование (ст. 46).

Кроме того, Конституция закрепляет ряд прав в социально-культурной области, в частности, свободу научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и деятельности в других областях культуры (ст. 47).

Конституционные обязанности граждан КНР, так же, как и права, соответствуют социалистической доктрине прав человека и в связи с этим имеют ряд характерных особенностей. Прежде всего, обращает на себя внимание чрезвычайно широкий, по сравнению с другими странами, круг основных обязанностей, причем многие из них имеют ярко выраженную идеологическую направленность. Некоторые обязанности носят не только правовой характер, но и представляют собой сочетание правовых и моральных обязанностей. Более того, целый ряд обязанностей носит чисто моральный характер, например, обязанность трудящихся относиться к своему труду как хозяев страны (ст. 42).

К числу основных обязанностей граждан КНР относятся обязанности соблюдать Конституцию и законы страны, хранить государственную тайну; беречь общественную собственность; соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок, уважать нормы общественной морали, охранять безопасность, честь и интересы родины, защищать отечество и отражать агрессию (при этом воинская служба и участие в народном ополчении

являются почетной обязанностью граждан); защищать единство государства и сплоченность всех национальностей страны; в соответствии с законом платить налоги.

Праву на образование соответствует конституционная обязанность учиться, а праву на труд — почетная обязанность всех трудоспособных граждан трудиться.

К числу конституционных также относится обязанность родителей содержать и воспитывать несовершеннолетних детей, а несовершеннолетних детей — содержать и поддерживать родителей<sup>6</sup>.

Одной из специфических обязанностей китайских граждан является обязанность супругов «осуществлять политику планирования рождаемости» (ст. 49), что связано со сложной демографической ситуацией в стране. Так, в городской семье разрешается иметь не более одного ребенка, а в сельской местности — не более двух.

Конституция подчеркивает, что граждане КНР, осуществляя свои права и свободы, не должны наносить ущерб интересам государства, общества и коллектива, законным свободам и правам других граждан (ст. 51).

Таким образом, правовой статус личности в КНР базируется на социалистической доктрине прав человека и, вместе с тем, отражает традиционные китайские воззрения на роль человека в обществе, умаляя ценность отдельной человеческой личности и акцентируя внимание на преобладании коллективистских начал в общественной жизни.

Для правового статуса личности в КНР характерны следующие особенности:

- определение правового статуса личности в зависимости от категории, к которой данное лицо относится (гражданин, лицо без гражданства, иностранец);
- отрицание концепции «естественных прав» — права и свободы предоставляются гражданам КНР только самим социалистическим государством и только государство определяет перечень и объем этих прав и свобод;
- права и свободы имеют ярко выраженную социалистическую направленность, поскольку они служат целям и задачам строительства социализма в Китае. Многие права и свободы дифференцируются по социально-классовому при-

знаку, в частности, различаются права граждан и права трудящихся (например, право на образование имеют все граждане, а право на отдых — только трудящиеся);

- на первое место в иерархии прав в Китае выдвигаются социально-экономические права. В Конституции говорится о праве на труд, отдых, пенсионное обеспечение (пенсии получают лишь работавшие в государственных предприятиях — 1/10 всех занятых), образование, о праве собственности и ее наследования. Названы также социально-культурные права: свобода научной и исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества, деятельности в других областях культуры;
- ряд конституционных обязанностей сформулирован в виде общих принципов и носит моральный характер (например, обязанность защищать честь и интересы родины);
- конституированы некоторые обязанности, характерные для других отраслей права, например, обязанность соблюдать дисциплину труда;

- отсутствует конституционное закрепление материальных гарантий многих прав и свобод, что ведет к нарушениям прав человека. Поэтому следует проводить четкие различия между юридическим и фактическим статусом китайских граждан; большое внимание уделяется конституционному закреплению прав этнических китайцев, проживающих за рубежом (хуацяо) и членов их семей.

<sup>1</sup> Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие / Сост. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2002.

<sup>2</sup> Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Белые альвы, 1999.

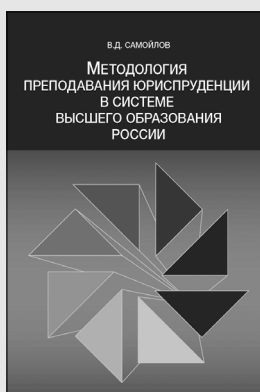
<sup>3</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2005.

<sup>4</sup> Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: НОРМА (ИГ НОРМА-ИНФРА-М), 2000.

<sup>5</sup> Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие / Сост. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтер Клувер, 2003.

<sup>6</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристь, 1997.

## ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ



Самойлов В.Д. **Методология преподавания юриспруденции в системе высшего образования России**: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 367 с.

Изложены общетеоретические и научные сведения об андрогогике, педагогике, психологии, педагогической психологии и дидактике, возникновении, становлении и развитии в стране системы высшего образования, ее государственно-правовых основ, методологии преподавания юриспруденции, профессиональном становлении и развитии, самосовершенствовании педагогических работников в целях формирования высококвалифицированных юристов.

Для аспирантов (адъюнктов), обучающихся на курсах повышения квалификации, педагогических работников в сфере юриспруденции, слушателей, студентов юридических образовательных организаций, факультетов.



УДК 347  
ББК 67

Olga Grigorevna YATSKEVICH,  
head of department of civil law faculty (team) Saint-Petersburg military  
Institute of internal wtroops of the MIA of Russia, Colonel of justice, candidate of law;

Victoria Evgenevna KHAZOVA,  
candidate of law, senior lecturer of civil and labor law and civil process of the Moscow University  
of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

## THE DISCOURSE OF THE SUBJECT OF REALIZATION OF THE CONSTITUTIONAL HUMAN RIGHT TO QUALIFIED LEGAL ASSISTANCE

**Annotation.** The article analyzes the views of scientists on the subject of realizing the right to qualified legal assistance, draw conclusions and provide concepts.

**Keywords:** subjective and objective right, the enforcement of rights, legal aid, the subject of constitutional law.

Ольга Григорьевна ЯЦКЕВИЧ,  
начальник кафедры гражданского права  
факультета (командного) Санкт-Петербургского  
военного института внутренних войск МВД России,  
кандидат юридических наук.  
E-mail: podpolkovnik69@mail.ru

Виктория Евгеньевна ХАЗОВА, старший  
преподаватель кафедры гражданского  
и трудового права и гражданского процесса  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

## ДИСКУРС СУБЪЕКТА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ

**Аннотация.** В статье анализируются взгляды ученых о субъекте реализации права на квалифицированную юридическую помощь; авторы делают выводы, формулируют определение понятия.

**Ключевые слова:** субъективное и объективное право, реализация права, юридическая помощь, субъект конституционного права.

**В**се российское право есть не что иное, как единство объективного и субъективного права. Объективное право значимо только в том случае, когда его нормы реализуются в системе субъективного права через его субъекты. Реализацию субъективного права на квалифицированную

юридическую помощь просто невозможно исследовать, не исследуя его носителя, т.е. субъекта этого права.

Субъект реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь как особую категорию в теории конституционного права стали выделять относи-

тельно недавно, после принятия Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>. Такое выделение стало результатом развивающегося процесса дифференциации правовых явлений и отражающих их понятий. Усложнение механизма правового регулирования отдельных общественных отношений, расширение горизонта естественно-позитивного подхода к правам человека и гражданина потребовали корректировки теоретических взглядов на общее понятие «субъект права»<sup>2</sup> и выделения особенностей конституционного понятия — «субъект реализации права на квалифицированную юридическую помощь».

В российской правовой доктрине и конституционном законодательстве пока не выработано общего для всех подхода к определению и нормативному оформлению субъекта реализации права на квалифицированную юридическую помощь и его правового регулирования<sup>3</sup>. Исследование наукой конституционного права этой проблемы будет служить ее положительному разрешению, в том числе и в других отраслевых науках<sup>4</sup>. В философии субъект (лат. *subjectus* — лежащий под, подверженный; от *sub* — под и *iacio* — бросаю, кладу в основание) — это человек, познающий внешний мир (объект) и активно воздействующий на него в своей практической деятельности, или социальная группа<sup>5</sup>.

Определение субъекта права очень точно сформулировала Н.В. Захарова. Субъект права, считает она, — это тот, к кому обращено право, на кого распространяются его нормы<sup>6</sup>. Одно из последних определений выглядит так: «...Субъект права есть совокупность заключенных в специальную юридическую форму (в форму юридического лица или индивида) правовых качеств человека»<sup>7</sup>. Исследуя человека как субъекта права, И.А. Ильин писал, что права нет и быть не может, пока человек не будет признан субъектом права, и что «люди далеко не сразу поняли, что человек *не может не быть субъектом права* (подчеркнуто авт. — О.Я.)»<sup>8</sup>.

Истина, в силу которой человек является субъектом права, писал И.А. Кистяковский, это «плод продолжительной и тяжелой исторической борьбы»<sup>9</sup>. На различных ступенях исторического развития и движения к современным концепциям субъекта права — физического лица общество имело дело с тем

или иным вариантом частичного, ограниченного или привилегированного субъекта<sup>10</sup>. И только во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. было провозглашено: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Общественные отличия могут основываться лишь на общей пользе» (ст. 1). На основе естественно-правовых взглядов в этом документе впервые устанавливалось формальное равенство субъектов права. Гражданин как член государства стал последним образцом привилегированного субъекта права с его правами гражданина в их соотношении с правами человека.

История субъекта права — это история его очеловечивания, история прогрессирующего расширения правового признания государством в качестве субъекта права тех или иных людей для того или иного круга отношений. Основной спор ученых-юристов в рамках теории субъекта права ведется по поводу определения субъекта права с позиций естественного права и позитивного права.

Сторонники позитивистского подхода утверждают, что субъект права — это человек или какая-то организованная группа людей, которые нормами права наделяются правами и обязанностями<sup>11</sup>. Г.В. Мальцев, кроме того, считает, что человек может стать субъектом права только после признания за ним определенных юридических свойств законами государства. Без этого не может быть субъекта права<sup>12</sup>. Присоединяясь к этому мнению, А.В. Поляков называет эти свойства, утверждая, что быть субъектом права — это значит обладать правосубъектностью, которая включает правоспособность и дееспособность<sup>13</sup>. А Л.Б. Зусь в свое время утверждал: «...Не субъекты права не обладают правосубъектностью (несовершеннолетние, невменяемые и некоторые другие лица)»<sup>14</sup>.

С.С. Алексеев, кроме того, считает, что лицо, участник общественных отношений, которое по своим особенностям фактически может быть носителем субъективных прав и обязанностей, должно обладать также определенными качествами, которые связаны со свободой воли человека<sup>15</sup>.

*Вышеприведенное свидетельствует о том, что в число юридических свойств субъекта — физического лица позитивисты включают:*

1) способность носить не только права, но и обязанности;

2) обладание свободной волей, т.е. свободой принимать собственные решения и

3) признание лица в качестве субъекта права юридическими нормами государства<sup>16</sup>.

Названные выше признаки субъекта конституционного права в том или ином виде сохранились в юридической литературе до сегодняшнего дня<sup>17</sup>. Однако современное понимание прав человека, в том числе его права на получение квалифицированной юридической помощи, с позиций естественно-позитивного подхода не позволяет однозначно, без оговорок, согласиться с названными признаками субъекта конституционного права, а значит, и с его определением<sup>18</sup>. Некорректность существующих в правовой науке взглядов на признаки субъекта права опровергается следующими доводами.

1. Способность лица быть носителем обязанностей наравне с правами как безусловный признак субъекта конституционного права, если и можно признать, то лишь с большой оговоркой. Этот признак не может быть атрибутивным для каждого субъекта — физического. Например, такой субъект как человек всегда способен носить права, но далеко не всегда — обязанности. Думается, нет особой нужды доказывать, что младенец, душевнобольной, утробный эмбрион, бессознательный больной, умерший не могут быть носителями обязанностей. Для этого они не обладают ни физическими, ни психическими, ни интеллектуальными способностями. Налицо, по выражению В.Н. Дурденевского, «сокращенный», или «выжидательный субъект»<sup>19</sup>, но, тем не менее, субъект права.

Несмотря на видимую противоречивость положения о необходимости для субъекта-человека наличия способности иметь обязанности, оно присутствует практически во всех работах, в той или иной мере касающихся субъектов права. Наиболее крайнюю позицию по этому вопросу занимал Г. Кельзен: «... «Субъектом», — писал он, — является *только* *обязанный*, т.е. тот индивид, который своим поведением может нарушить или исполнить обязанность»<sup>20</sup>.

Создавшееся положение можно объяснить двумя обстоятельствами.

Во-первых, нежеланием исследователей идти против сложившейся в теории права традиции, созданной выдающимися учеными прошлого<sup>21</sup>.

И, во-вторых, тем, что все-таки способность носить одновременно и права, и обязанности — это важнейший признак, хотя и не всех, но многих субъектов права.

Поскольку основные неотчуждаемые права человека, в том числе и право на квалифицированную юридическую помощь, реализуются и в общих правоотношениях, постольку для субъекта права достаточно обладать лишь правоспособностью<sup>22</sup>. На это указывал еще в начале прошлого века Е.Н. Трубецкой: «Субъектом права называется всякий, кто способен иметь права независимо от того, пользуется ли он ими в действительности или нет»<sup>23</sup>. На это сегодня указывает и Конституция РФ: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами...» (ч. 2 ст. 6).

2. Обоснование позитивистами обязательности второго признака субъекта права — наличия у лица свободной воли и способности участвовать в правоотношениях (дееспособности) тоже нельзя признать вполне корректным. Юридическая практика опровергает это положение. Она знает множество случаев, когда человек, полностью утративший сознание и волю или находящийся в коме, тем не менее, обладает и пользуется конституционными, социальными (право на пенсию, на пособия), трудовыми и другими правами.

О правовом положении лиц, у которых отсутствует свободная воля, писал еще в начале прошлого века И.А. Кистяковский: «Люди с первой минуты своего рождения признаются лицами, душевно больные, заведомо обреченные на полное безумие признаются субъектами прав. Несомненно, правовой порядок в данных случаях не считается с отсутствием воли и признает как младенцев, так и душевно больных, субъектами прав»<sup>24</sup>.

Кроме того, как справедливо считал русский правовед Е.Н. Трубецкой, в действительности существует и признается целый ряд субъектов права, которые не только не обладают свободной волей, но и «которым вовсе не соответствуют действительные конкретные люди»<sup>25</sup>. То есть, речь идет о субъектах пра-

ва — мнимых (недействительных) лицах. Критические соображения Е.Н. Трубецкого в отношении свободы воли были забыты и до сих пор не востребованы современной теорией конституционного права на уровне концепции.

Как и 40 — 20 лет назад, в российской юридической науке преобладает стремление к натурализации субъекта права. «Субъект права, полагает С.И. Архипов, нередко рассматривается как нечто, что физически существует. ...В так называемом «физическом лице» — субъекте права обычно видят не правовую абстракцию, не юридическое понятие, а действительное материальное лицо, которое вполне осязаемо, физически существует. Человек как правовой феномен смешивается с материальным носителем, с природным существом»<sup>26</sup>. Данное представление о человеке как субъекте права демонстрирует термин «физическое лицо», применяемый для его обозначения.

Опровержением приведенного положения является место умершего в системе субъектов конституционного права на пользование квалифицированной юридической помощью<sup>27</sup>. Хотя физически он уже и не является живым действительным лицом, но юридически — он субъект и имеет право на реализацию юридической помощи<sup>28</sup>. Это подтверждается ст. 150 ГК РФ, в силу которой личные неимущественные права и другие нематериальные блага, принадлежавшие умершему, могут осуществляться и защищаться другими лицами<sup>29</sup>.

Данное обстоятельство подтвердил и Конституционный Суд РФ, постановив: «Признать взаимосвязанные положения п. 4 ч. 1 ст. 24 и п. 1 ст. 254 УПК РФ, закрепляющие в качестве основания прекращения уголовного дела смерть подозреваемого (обвиняемого), за исключением случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 21 (ч. 1), 23 (ч. 1), 46 (ч. 1 и 2) и 49, в той мере, в какой эти положения в системе действующего правового регулирования позволяют прекратить уголовное дело в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) без согласия его близких родственников»<sup>30</sup>.

В соответствии с п. 8 Положения о государственных наградах Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г.<sup>31</sup>, существует практика посмертного присвоения звания Героя Российской Федерации, награждения лиц некоторыми орденами и медалью «За отвагу» за совершение подвига, проявленные мужество, смелость и отвагу, а норма п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ предусматривает возможность реабилитации умерших. Таким образом, правосубъектность индивида — результат наличия нормы, к нему применяемой. Норма создает правосубъектность, но не правосубъектность — норму.

Вышеприведенные примеры убедительно доказывают, что законы Российской Федерации признают субъектами права и тех людей, у которых отсутствует свободная воля, т.е. недееспособных, а лишь правоспособных<sup>32</sup>.

Кроме того, правом охраняется также и человеческое существо — зародыш. Он, хотя и не «физическое лицо», но, тем не менее, субъект. Это его свойство дает ему право на реализацию квалифицированной юридической помощи<sup>33</sup>. Охраняются его имущественные и наследственные права. Следовательно, и зародыш должен признаваться субъектом права. Такое понимание правового положения зародыша формируется в международном, зарубежном и российском праве<sup>34</sup>. В частности, важный международный акт — Американская конвенция о правах человека от 22 ноября 1969 г.<sup>35</sup>, провозглашая право человека на жизнь, однозначно определяет: «Это право защищается законом и, как правило, с момента зачатия» (ст. 4)<sup>36</sup>.

Конституция Чешской Республики (ст. 6) и Конституция Словацкой Республики (ст. 15) закрепляют положение о том, что человеческая жизнь должна охраняться еще до рождения, а ст. 40 Конституции Ирландии провозглашает: «Государство признает право на жизнь нарожденного...».

Для адекватного понимания субъекта пользования правом на квалифицированную юридическую помощь из изложенного выше важны следующие выводы:

1) теория конституционного права и другие отраслевые науки пока недостаточно полно исследовали свободу воли как обязатель-



ный признак субъекта конституционного права, особенно субъекта получения квалифицированной юридической помощи;

2) конституционным субъектом пользования правом на квалифицированную юридическую помощь в равной степени должны признаваться как человек мыслящий и обладающий свободой воли, так и не обладающий ею<sup>37</sup>;

3) представитель лица, у которого отсутствует свободная воля, не приобретает его прав и не влияет на его статус субъекта конституционного права;

4) субъектом реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь может быть не только подлинное физическое, но и мнимое (недействительное) лицо.

**3. С позиций естественного и международного права не может быть не пересмотрен и третий, существующий в теории конституционного права признак субъекта права — неперемное признание человека и человеческого существа субъектом конституционного права юридическими нормами государства. В таком виде этот признак субъекта права был значимым и для науки конституционного права, и для практических юристов в нашей стране до конца 1980-х годов, т.е. до тех пор, пока естественные права и международная правосубъектность индивида в бывшем СССР не были признаны не только де-факто, но и де-юре.**

Оказалось, что официально признанными правами человека являются не только установленные законами государства, но еще и естественные права, и права, закрепленные в международных правовых актах. По этому поводу А.И. Ковлер писал, что человек больше не замкнут правовыми рамками государства, что он разрывает его цепи. Правовое бытие человека приобретает мировое измерение. «Права человека становятся глобальным мерилем права»<sup>38</sup>.

В последние десятилетия пришло осознание того, что субъект конституционного права — физическое лицо обладает не только социально-юридическими, но и естественными, природными свойствами, т.е. правами человека<sup>39</sup>. Конституция РФ однозначно закрепила это свойство, указав, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и

принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17) и что права и свободы человека являются непосредственно действующими (ст. 18). Здесь Основной закон РФ юридически закрепляет естественную природу прав человека и естественное право<sup>40</sup>. А естественное право, писал Г.Ф. Шершеневич, это действующее право, которое должно применяться там, где молчат законы, а иногда и там, где они явно противоречат разуму<sup>41</sup>.

Приведенные доказательства противоречивости существующих в теории конституционного права определений субъекта права позволяют сформулировать его следующим образом. Субъект конституционного права — это лицо (мнимое, физическое, коллективное), которое от природы или в силу установления правовым актом (внутригосударственным или международным) способно иметь только права или права и обязанности.

Исходя из общей дефиниции субъекта конституционного права и естественно-позитивного подхода субъект реализации права на квалифицированную юридическую помощь — это лицо, которое имеет право на получение такой помощи (мнимое, физическое, коллективное) или которое имеет право на ее оказание (физическое, коллективное), установленное правовым актом (внутригосударственным или международным).

Субъект реализации права на квалифицированную юридическую помощь — это специальный субъект и одна из важнейших категорий конституционного права и юридической практики. Она помогает выявить сферу, в которой реализуется право на квалифицированную юридическую помощь.

<sup>1</sup> Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихдадзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. Сер. Magister. М., 2016.

<sup>2</sup> Весьма продуктивным в этом направлении стали исследования С.И. Архипова, Р.В. Климанова, А.В. Лавренюка. (См.: Архипов С.И. Субъект права (теоретическое исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005; Климанов Р.В. Коллективные субъекты права в сфере рыночных отношений: вопросы общей теории права: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003; Лавренюк А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007)

- <sup>3</sup> Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов. Сер. Юриспруденция для бакалавров. М., 2013.
- <sup>4</sup> Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Олишвили А.Ю., Павлов Е.А., Шулепин В.В., Кирсанов А.Ю. Избирательное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. Сер. Юриспруденция для бакалавров. М., 2013.
- <sup>5</sup> См.: Философский словарь / Под ред. В.Т. Фролова. М., 1987. С. 465—456; Современный словарь иностранных слов. СПб.: Дуэт, 1994. С. 586; Словарь философских терминов / Науч. ред. В.Г. Кузнецова. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 553.
- <sup>6</sup> Захарова Н. В. Индивид — субъект международного права // Сов. гос-во и право. 1989. № 11. С. 114.
- <sup>7</sup> Архипов С. И. Субъект права (теоретическое исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 11.
- <sup>8</sup> Ильин И.А. О сущности правосознания // Ильин И.А. Теория права и государства. 2-е изд., доп. / Под ред. и с биографическим очерком В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 357.
- <sup>9</sup> Кистьяковский И.А. Понятие субъекта права // Журнал Министерства юстиции. 1903. № 8. С. 115—127.
- <sup>10</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2003. С. 389.
- <sup>11</sup> См.: Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 5; Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 21—31; Бойцов В.Я. О соотношении понятий «субъект советского государственного права» и «субъект советского государственного правового отношения» // Сб. аспирантских работ. Вып. 10. Свердловск, 1969. С. 8 и след.; Бойцов В.Я. Система субъектов советского права. Уфа, 1972. С. 20, 25; Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права // Гос-во и право. 1994. С. 16; Братко А.Г. Субъект правоотношения. Правоспособность и дееспособность // Теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1999. С. 162.
- <sup>12</sup> Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности: Теоретические вопросы. М., 1968. С. 33.
- <sup>13</sup> Поляков А.В. Общая теория права: Курс лекций. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. С. 549.
- <sup>14</sup> Зусь Л.Б. Категория правосубъектности в советском праве // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. М., 1974. С. 154.
- <sup>15</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. 2. М.: Юрид. лит., 1982. С. 138—139.
- <sup>16</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 378.
- <sup>17</sup> Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихадзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. Сер. Magister. М., 2016; Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Конституционное права зарубежных стран. СПб., 2003.
- <sup>18</sup> Хазова В.Е. Роль и значение нотариата в оказании квалифицированной юридической помощи и услуг населению на современном этапе развития общества // Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа российского права: Сб. ст. М., 2015. С. 179—184.
- <sup>19</sup> Лаврентюк А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 13.
- <sup>20</sup> Чистое учение о праве Ганса Кельзена // Сб. переводов. Вып. 1. М.: Юрид. лит., 1987. С. 174.
- <sup>21</sup> В то же время большинство правоведов, давая традиционное определение субъекту права как носителю прав и обязанностей, затем обязательно добавляли извинительные оговорки типа: «однако», «тем не менее» и др.
- <sup>22</sup> См.: Малейн Н.С. Человек — личность — субъект права // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1974. С. 71; Комаров С.А. Международно-правовое регулирование прав человека в обществе // Общая теория государства и права: Академ. Курс: В 2-х т. Т. 1: Теория государства / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 305—306.
- <sup>23</sup> Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1908. С. 28.
- <sup>24</sup> Кистьяковский И.А. Понятие субъекта права // Журнал Министерства юстиции. 1903. № 8. С. 121.
- <sup>25</sup> Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб.: Лань, 1999. С. 160.
- <sup>26</sup> Архипов С.И. Субъект права (теоретическое исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 6.
- <sup>27</sup> Эриашвили Н.Д., Горелик А.П., Курбанов Р.А., Алексей П.В., Муратова С.А., Борякова С.А., Миронов А.Л., Саркисян А.Ж., Щербачева Л.В., Ломакина Л.А., Эриашвили М.И., Болотина М.В., Юзефович Ж.Ю., Лебединец О.В., Верстов В.В., Хазова В.Е., Самойлова М.В. Наследственное право: Учеб. пособие для студентов вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2013.
- <sup>28</sup> Кузбагаров А.Н., Эриашвили Н.Д., Ахведиани Ю.Т., Богданов Е.В., Алексей П.В., Власов А.А., Григорьев В.Н., Рассолова Т.М., Архипов А.П., Джабуа И.В., Хазова В.Е., Дудкин А.Ю., Никулина Н.Н. Страхование право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014.
- <sup>29</sup> См. также: ч. 1 ст. 152, ст. 1116, ч. 2 ст. 1228 ГК РФ, ч. 2 ст. 134 и ч. 4 ст. 136 УПК РФ; п. «а» ч. 2 ст. IV Всемировой конвенции об авторском праве (пересмотренная в Париже 24.07.1971 г.).

<sup>30</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2011 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений п. 4 ч. 1 ст. 24 и п. 1 ст. 254 УПК РФ в связи с жалобами граждан С.И. Александрина и Ю.Ф. Ващенко // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. II). Ст. 4698.

<sup>31</sup> СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4643.

<sup>32</sup> Теория государства и права: Учебник / Отв. ред. А.В. Малько. М., 2006. С. 229—230.

<sup>33</sup> Хазова В.Е., Комахин Б.Н. Конституционное право человека и гражданина на получение бесплатной, квалифицированной юридической помощи в современной России // 20-летие Конституции Российской Федерации / М., 2014. С. 112—118.

<sup>34</sup> См.: Беседкина Н.И. Конституционно-правовая защита прав не родившегося ребенка в Российской Федерации: Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12; Перевозчикова Е.В. Конституционное право на жизнь и репродуктивные права человека: Автореф. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 9; Бурьянова Е.И. Условия, определяющие правосубъектность индивида (общетеоретический аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 19; Резник Е.С. Право на жизнь: гражданско-правовые аспекты: Автореф. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007; Капитонова Е.А. Конституционные обязанности ребенка в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 23; Толстая Е.В. О правовых гарантиях защиты жизни ребенка до рождения в российском законодательстве // Рос. юстиция. 2011. № 4; Романовский Г.Б. Статус эмбриона в современном праве // Гражданин и право. 2011. № 12.

<sup>35</sup> Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в Мировом сообще-

стве // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6; *Международные акты о правах человека*: Сб. док. М.: НОРМА-ИН-ФРА-М, 1999. С. 720—736.

<sup>36</sup> Хазова В.Е., Клыга Т.В. Тенденции в изменении нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с искусственным прерыванием беременности в медицинских учреждениях Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 5. С. 41—44.

<sup>37</sup> Об этом однозначно заявлено в ст. 5 Закона РФ от 02.07.1992 г. N 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

<sup>38</sup> Ковлер А.И. Антропология права: Учебник для вузов. М., 2002. С. 375.

<sup>39</sup> См.: Ячменёв Ю.В. Правовая теория К.А. Неволлина (Истоки естественно-правовой мысли в России): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995; Козлихин И.Ю. Право и политика. СПб., 1996. Гл. 2; Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / Под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1996. С. 105—108; Нерсесянц В.С. «Декларация прав человека и гражданина» в истории идей о правах человека // Социолог. исслед.. 1990. № 1. С. 132—140; Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М., 1997; Ромашов Р.А. Конституционное государство (история, перспективы развития). Красноярск, 1997. С. 24—31.

<sup>40</sup> Весьма продуктивными в этом направлении стали исследования С.И. Архипова, Р.В. Климанова, А.В. Лавренюка. Указ. соч. (Сноска 2).

<sup>41</sup> Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 1. Философия права. Т. 1. Часть теоретическая. М., 1910. С. 28.

УДК 342; 341  
ББК 67

Alexsandr Afanasevich SOLUKOV,  
lecturer of the theory of state and law Department Moscow  
University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of law

## THE ROLE OF THE OSCE IN ENSURING HUMAN RIGHTS IN CONTEMPORARY EUROPE

**Annotation.** In this article the author analyzes the activities of the Organization for security and cooperation in Europe, in particular, in the context of its role in ensuring human rights. Also OSCE is considered as one of the most important actors of the international political relations, which was tasked with restoring law and order in contemporary Europe.

**Keywords:** human rights, the OSCE, the global order, international relations.

Александр Афанасьевич СОЛУКОВ,  
преподаватель кафедры теории государства и права  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук  
E-mail: alexsolukov@yandex.ru

## РОЛЬ ОБСЕ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЕ

Научные специальности: 12.00.01 — теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве;  
12.00.10 — международное право; европейское право

**Аннотация.** В статье автор анализирует деятельность Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, в частности, в контексте ее роли в обеспечении прав человека. Также ОБСЕ рассматривается как один из важнейших акторов международных политических отношений, перед которым стоит задача восстановления правопорядка в современной Европе.

**Ключевые слова:** права человека, деятельность ОБСЕ, мировой правопорядок, международные отношения.

Одним из важнейших этапов формирования европейской системы защиты прав человека стало СовеЩание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), завершившееся подписанием 1 августа 1975 г. Хельсинкского Заключительного акта. Важным решением, принятым государствами-участниками в ходе СовеЩания, стало признание необходимости более тесного сотрудничества в сфере защиты прав человека, в контексте так называемого гуманитарного измерения (хотя это не единственное измерение деятельности формата ОБСЕ / СБСЕ).

В последнее время ведутся многочисленные дискуссии в отношении дальнейшей судьбы ОБСЕ и определения ее будущей роли в Европейской системе международных отношений<sup>1</sup>. Эти перспективы не могут не волновать и Россию, которая часто обращается к формату ОБСЕ и является одним из наиболее активных государств-участников.

Полагаем, будущее ОБСЕ может представляться в двух возможных вариантах развития.

**Первый** — оптимистический, связанный с дальнейшим укреплением роли ОБСЕ как полномасштабной международной организа-

ции, комплексно отвечающей за три измерения безопасности.

**Второй вариант** развития ОБСЕ — пессимистический, он предлагает оставить все как есть, не осуществляя дальнейшую работу по усовершенствованию деятельности и модернизации структур ОБСЕ, старт чему был взят на девятом заседании Совета Министров в Бухаресте (декабрь, 2001). На этом пути, вероятно, сфера деятельности ОБСЕ постепенно «размоется» и de-facto будет поделена между другими международными политическими акторами (например: ЕС и Россией, Советом Европы).

Остается открытым вопрос о том, как сложится обновленный порядок в Европе? Будет ли ОБСЕ действительно нужна после того, как состав Европейского Союза еще более расширится?<sup>2</sup> Таким образом, будущее ОБСЕ тесно связано с его соотношением с такой мощной структурой, как Евросоюз.

По мнению Х. Эберхарта, Евросоюз, с его политическим весом, займет доминирующее место в новом порядке в Европе, вследствие чего начнется наращивание конкурирующего влияния (как раз в рамках ОБСЕ). ЕС будет поступать таким образом, что планы формирования политических решений ОБСЕ могут утратить свою привлекательность и гибкость для всех государств, которые не входят в Европейский Союз, однако являются государствами — участниками ОБСЕ. Это произойдет в том случае, если не будут учитываться интересы данных государств в рамках сотрудничества в формате ОБСЕ. К тому же следует иметь в виду ограниченность возможностей ОБСЕ, которая не может восприниматься в полной мере как самостоятельный актор мировой политики. ОБСЕ, в отличие от ЕС, не в состоянии обеспечить ни надежную валюту, ни необходимый уровень безопасности<sup>3</sup>.

В действительности, государства не стоят перед выбором: ОБСЕ или Европейский Союз. В ЕС в силу многих причин хорошо осознают огромную ответственность по отношению к работе ОБСЕ, и прежде всего потому, что через свои государства члены ЕС оплачивают три четверти бюджета Организации. Несомненно, очень важным является и то, что ЕС и ОБСЕ представляют собой сообщества, опирающиеся на общие ценности, и в этом

плане можно назвать их идеологически родственными<sup>4</sup>.

Необходимо обратить внимание и на то, что ОБСЕ совместно с ЕС имеют общие цели, а именно: содействие безопасности<sup>5</sup>, стабильности, сотрудничеству и процветанию; утверждение демократии, прав человека и человеческого достоинства; обеспечение предотвращения конфликтов и быстрого реагирования на возникающие вызовы, кризисы и др. В рамках сотрудничества ОБСЕ и ЕС имеются общие ожидания в устранении препятствий в политическом и экономическом развитии.

С точки зрения Европейского Союза, расширенная Европа, или регион ОБСЕ, — это стратегическое партнерство. У ЕС имеются мотивы как общего, так и частного порядка, для повышения своей роли в рамках формата ОБСЕ. Однако такая перспектива не соответствует интересам не членов ЕС, входящих в ОБСЕ, и прежде всего России, (аналогично, на наш взгляд, складывается ситуация и с Советом Европы).

Бывшая член Еврокомиссии, ответственная за внешние связи и политику европейского добрососедства Бенниита Ферреро-Вальднер привержена идее повышения степени взаимодополняемости между ЕС и ОБСЕ. По ее мнению, Еврокомиссия будет и впредь вместе с ОБСЕ и при ее поддержке укреплять безопасность, используя нестандартные подходы, искать элементы взаимодополняемости, например в том, что касается энергетической безопасности, пограничного режима, надлежащего управления и организационного строительства<sup>6</sup>.

Таким образом, ОБСЕ и ЕС следует и дальше искать способы оптимальной координации своих действий и использовать свои сильные стороны в общих интересах. При этом не игнорируя интересы таких серьезных акторов мировой политики, как Россия.

Это также не должно означать полного отказа от действующих структур и механизмов ОБСЕ, однако предполагает их реформирование. Задачи на современном этапе состоят в том, чтобы упорядочить взаимодействие, при этом устраняя неоправданное дублирование там, где оно возникает, улучшить координацию интересов в достижении синергетического эффекта от согласованных действий.

Иными словами, речь идет о совершенствовании взаимодействия между ОБСЕ и ЕС,

а также с другими региональными организациями и структурами, в том числе Советом Европы и СНГ, в соответствии с концепцией безопасности, основанной на сотрудничестве, что невозможно без реформы самой ОБСЕ. Провозглашения сотрудничества недостаточно: для эффективного сотрудничества необходимо обеспечить конкретные механизмы.

Полагаем, необходимо разработать нормативную основу вопросов сотрудничества и координации деятельности ОБСЕ с Европейским Союзом, подтверждая взаимодополняющий характер этих объединений и регламентируя конкретные механизмы взаимодействия. При этом должны быть учтены интересы государств — участников ОБСЕ, не входящих в Евросоюз. Одной из причин, обуславливающих необходимость такой нормативной базы, является то, что в будущем высока вероятность дальнейшего вступления в Евросоюз государств из числа участников ОБСЕ и предупредить последствия этого нужно, в том числе с помощью юридических механизмов.

Что касается конкуренции, ни международные организации, ни государства, взятые в отдельности, не в состоянии дать ответы на многие нерешенные вопросы, касающиеся государств — участников ОБСЕ, в которых идет процесс преобразований. Поэтому необходимо задействовать институциональный опыт ОБСЕ и воспользоваться самоотверженностью ее персонала для достижения общих целей.

Таким образом, следует обеспечить максимальную эффективность механизмов сотрудничества и предотвратить ситуации, где ОБСЕ и ее структуры стали бы инструментом политической борьбы за влияние акторов мировой политики на европейском континенте. Некоторые проблемы в данном отношении уже имеют место быть.

Так, заслуживает особого внимания ситуация с Россией — государством — участником ОБСЕ и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ). Несмотря на весомый вклад БДИПЧ, его деятельность не раз подвергалась вполне обоснованной критике, рождая подозрения в «двойных стандартах» и отсутствии беспристрастности, в том числе со стороны России. Особенно это заметно в области наблюдения за выборами, результаты которого зачастую политически мотивированы

и являются следствием применения «двойных стандартов»<sup>7</sup>.

Так, 5 декабря 2006 г. на заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров заявил о возможности выхода России из ОБСЕ, если Организация не перенесет акцент своей деятельности с мониторинга соблюдения прав человека на военно-политическое сотрудничество и экономику.

В ответ 16 ноября 2007 г. БДИПЧ ОБСЕ отказалось направлять своих наблюдателей на парламентские выборы в Россию, а затем 7 февраля 2008 г. — на выборы Президента Российской Федерации. Несомненно, такие взаимные отношения БДИПЧ ОБСЕ, являющегося институтом Организации, и одного из важных государств — участников ОБСЕ говорят о не вполне удовлетворительной ситуации. Эта ситуация может быть преодолена путем реформы ОБСЕ и, в частности, БДИПЧ. Реформа должна быть ориентирована на предотвращение использования БДИПЧ в качестве инструмента политического давления и инструмента политико-идеологической дискредитации государств.

По нашему мнению, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в области оценки выборов должно решительно покончить с практикой волюнтаристской оценки со стороны его миссий, сделать критерии оценки четкими и системными, а работу миссий прозрачной и открытой для критических оценок, которые должны быть учтены при формировании окончательной позиции ОБСЕ по проведенным выборам (то же можно сказать и относительно иных вопросов, связанных с правами человека). Это в итоге повысит доверие государств-участников к работе Бюро. Это также устранил опасения государств — участников ОБСЕ не членов ЕС перед растущим влиянием Евросоюза как политического объединения и его государств-членов, в том числе в рамках формата ОБСЕ. Только так ОБСЕ сможет продолжить эффективно выполнять свои функции.

Для реализации указанных предложений необходимо организовать серию взаимоувязанных совещаний высокого политического уровня с участием представителей государств — участников ОБСЕ и Евросоюза, посвященных вопросам взаимного сотрудничества и

международных отношений, наметить единую цель и приступить к совместным действиям, но, вместе с тем, установить и границы своей компетенции и обеспечить юридические механизмы, не допускающие «изоляции» от принятия решений в формате ОБСЕ государств не членом ЕС, даже если они окажутся в меньшинстве в этом формате.

Следует отдельно отметить, что СБСЕ / ОБСЕ вправе гордиться своим вкладом в политическое развитие Европы за последние три десятилетия и особенно утверждением таких важных общих ценностей, как демократия, права человека, верховенство закона, экономическая свобода и социальная справедливость; и это заслуга всех государств-участников, которая должна быть объективно оценена. ОБСЕ сделало важный шаг на пути широкого внедрения принципов мирного сосуществования в практику международных отношений, оно также способствовало утверждению гуманистических ценностей и идеалов через идеи о правах человека.

Необходимо также учитывать достижения ОБСЕ в области совершенствования международного правопорядка и международных отношений.

Полезность данного уникального формата проверена временем, и, несмотря на то, что он нуждается в реформировании, в том числе ввиду усиления и «разрастания» ЕС, к самому формату следует относиться бережно и оставить его привлекательным для всех государств-участников.

Итак, подводя итог нашему анализу, следует отметить, что среди межгосударственных объединений ОБСЕ — одна из наиболее сложных и противоречивых организаций. Она обладает рядом сильных сторон, укрепляющих ее политическую состоятельность на международной арене, и в то же время ей присущи определенные внутренние слабости, снижающие потенциальные возможности.

Что касается слабых сторон, то, по справедливому утверждению бывшего Посла Великобритании, возглавлявшего делегацию Соединенного королевства в ОБСЕ Джона де Фонбланка, хорошие принципы и институты эффективны лишь в той мере, в которой государства проявляют к ним уважение. Если говорить об «изнаночной» стороне, то одна из проблем ОБСЕ заключается в наличии

большого количества обязательств, которые не выполняются, и именно в этом направлении следует усилить работу<sup>8</sup>.

К сильным сторонам Организации, прежде всего, можно отнести: отсутствие «глубоко эшелонированной» бюрократии (чего нельзя сказать о Европейском Союзе); смена политического руководства на основе ротации; регион ее работы обладает значительными людскими ресурсами и обширной территорией, что имеет немаловажное значение для влияния на современную мировую политику.

Таким образом, сейчас в условиях повышения влияния Европейского Союза у ОБСЕ есть один путь остаться полезным форматом и эффективной международной структурой — это грамотная и продуманная реформа как Организации, так и ее институтов (прежде всего БДИПЧ) на основе учета интересов всех без исключения государств — участников организации. В противном случае формат ОБСЕ потеряет свою привлекательность для государств, не входящих в ЕС, и, в частности, для России, а сама организация окажется неэффективной и утратит свое влияние в новой Европе.

<sup>1</sup> См., напр.: Дробот Г.А. Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации (Глава IV. Международные организации) / П.А. Цыганков, Г.А. Дробот, М.М. Лебедева и др.; Под ред. П.А. Цыганкова: Учеб. пособие. 2-е, изд., перераб. и доп. М.: Альфа-М: Инфра-М, 2007. С. 141—151; Чижов В.А. Хельсинки 30 лет спустя — дискуссия экспертов // *Международ. жизнь*. 2005. № 7—8. С. 222.

<sup>2</sup> На сегодняшний день членами ЕС являются 50% от всех стран, входящих в ОБСЕ.

<sup>3</sup> Эберхарт Х. ОБСЕ на пространстве от Ванкувера до Владивостока // *Международ. жизнь*. 2004. № 4/5. С. 217.

<sup>4</sup> Барабанов О.Н., Клименко А.И. Перспективы формирования общего идеологического пространства России и Европейского Союза / МГИМО (У) МИД России, Европейский учебный институт, кафедра политики и функционирования ЕС и Совета Европы. М., 2010.

<sup>5</sup> Короткова М.В., Мамонтов А.Г. Международное сотрудничество в области борьбы с терроризмом. М., 2002.

<sup>6</sup> Беннига Ферреро-Вальднер. Ежегодный доклад о деятельности ОБС за 2004 г. // Секретариат ОБСЕ. Вена, 2005. С. 149.

<sup>7</sup> См., напр.: Выступление и.о. Постоянного представителя Российской Федерации при ОБСЕ Б.В. Тимохова на заседании Постоянного совета ОБСЕ 27 января 2005 г. // <http://www.osce.org/docs/russian/1990-1999/hd/cope90r.pdf>

<sup>8</sup> John de Fondlanque. The OSCE is «multilateral diplomacy in action» // *OSCE Magazine*. Vienna, Austria. March 2004. Vol. I. № 1. P. 29—30.

УДК 342  
ББК 67

Veronika Sergeevna KLEMENTYEVA,  
adjunct, department of constitutional and municipal law,  
Moscow university of the Ministry of internal affairs  
of Russia named by V.Ya. Kikot

## THE FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT TO INFORMATION ON THE INTERNET AND ITS SOFTWARE

**Annotation.** The article deals with the consolidation of the right to Internet access as a fundamental human and civil rights, causes the mechanism of realization of other rights and freedoms.

**Keywords:** constitutional law, the rights and freedoms of man and citizen, the right to information, right of access to the Internet.

Вероника Сергеевна КЛЕМЕНТЬЕВА, адъюнкт  
кафедры конституционного и муниципального права  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя  
E-mail: kikinjushka@mail.ru

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ИНФОРМАЦИЮ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ И ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЕ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы закрепления права на доступ в сеть Интернет как фундаментального права человека и гражданина, обуславливающего механизм реализации иных прав и свобод.

**Ключевые слова:** конституционное право, права и свободы человека и гражданина, право на информацию, право на доступ в сеть Интернет.

С развитием цифровых технологий объем некоторых прав и свобод человека расширился. На сегодняшний день информационно-телекоммуникационные сети играют гораздо более важную роль, нежели средство коммуникации и обмена информацией. В связи с этим возрастает актуальность вопроса о закреплении права на доступ в сеть Интернет в качестве конституционного (основного).

Право на доступ в сеть Интернет чаще всего рассматривается в составе информационных прав, в качестве составляющей механизма реализации конституционного права на информацию<sup>1</sup>. На международно-правовом уровне доступ в сеть Интернет воспринимается

в основном как предпосылка к реализации основных прав и свобод<sup>2</sup>. И тем не менее вопрос о придании праву на доступ в сеть Интернет статуса конституционного является во многом дискуссионным.

Закрепление права представляет собой «одну из ступеней движения этого права к достижению его носителем фактических целей, вытекающих из данного права»<sup>3</sup>. Для реализации личных и гражданских прав необходимы правообеспечительные меры всех публично-правовых институтов<sup>4</sup>.

Исследователями отмечалась важность проработанности механизма обеспечения реализации права, который представляет собой комплекс взаимосогласованных мер матери-



ально-технического, организационно-управленческого, идеологического (социально-психологического) и специально-юридического характера, осуществляемых государством, его органами и должностными лицами<sup>5</sup> и имеющих своим назначением обеспечение реального действия закона<sup>6</sup>.

Кроме того, любое провозглашенное право может считаться с юридической точки зрения гарантированным и осуществимым лишь при условии, что законодательно определены правовые средства его реализации, и нарушение этого права дает гражданину право на обращение в судебные органы с иском заявлением или на иные законные меры по восстановлению нарушенного права<sup>7</sup>.

Не все государства решаются взять на себя подобную ответственность и обеспечить реализацию права на доступ в сеть Интернет как фундаментального, с разработанными механизмами охраны и защиты<sup>8</sup>.

*С одной стороны*, мировое сообщество признает исключительную ценность возможности пользования телекоммуникационными сетями в контексте развития информационного общества, что нашло отражение во многих международно-правовых актах. Например, в ст. 3 Окинавской Хартии глобального информационного общества, подписанной представителями государств «Большой Восьмерки», указывается, что «...все люди повсеместно, без исключения должны иметь возможность пользоваться преимуществами глобального информационного общества»<sup>9</sup>.

Спецпредставитель ООН по защите права на свободу выражения мнений и убеждений Франк Ла Рю в своем докладе от 3 июня 2011 г. назвал право доступа в Интернет естественным правом человека, хотя оговорился, что далеко не во всех странах возможна его реализация<sup>10</sup>. При этом правительства обязаны принять все возможные меры для обеспечения гражданам возможности доступа (п. 5 доклада)<sup>11</sup>.

*С другой стороны*, процесс национально-правовой имплементации в указанной сфере не носит массового характера. Право на пользование информационно-телекоммуникационными сетями или право на доступ в сеть Интернет редко находит отражение в основных законах государств<sup>12</sup>.

Так, право каждого на участие в информационном обществе закреплено в ч.2 ст.5 Конституции Греции и обеспечивается обязанностью государства по содействию в доступе к информации в электронной форме, а равно к ее производству, обмену и распространению<sup>13</sup>.

Переходная Конституция Непала от 15 января 2007 г. в ч.2 ст.15 гласит: «радиосвязь, телевидение, Интернет или иные виды цифровых или электронных средств, средства печати или любые иные средства массовой информации не подлежат закрытию, изъятию или отмене регистрации в связи с произведенными публикациями, трансляцией или изданием любых материалов на аудио-, видеооборудовании или электронном оборудовании»<sup>14</sup>.

Однако в Эстонии были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие право каждого на пользование электронными коммуникациями<sup>15</sup>.

В Финляндии был принят Декрет Министерства транспорта и коммуникаций от 15 октября 2009 г. № 732/2009 «О минимальной скорости функционального интернет-доступа как универсальной услуги», согласно которому интернет-провайдеры обязаны обеспечить доступ каждого заявителя к Интернету на минимальной скорости 1 Мб/сек.

Обязанность по обеспечению доступа к Интернету в 2011 г. закреплена в Органическом законе «Об устойчивой экономике» Королевства Испания<sup>16</sup>.

Итальянская парламентская комиссия составила декларацию прав интернет-пользователей<sup>17</sup>, включающую 14 пунктов манифеста, в соответствии с которой право доступа в Интернет объявлено одним из фундаментальных прав человека<sup>18</sup>. В статье 2 указанного документа доступ к сети Интернет является основополагающим правом всех лиц и условием их индивидуального и социального развития; каждый человек имеет такое же право на доступ к Интернету на равных условиях с использованием соответствующих и современных технологий, которые удаляют все экономические и социальные барьеры; основополагающее право на доступ в Интернет должно быть обеспечено не только как простая возможность подключения к сети Интернет, но и касательно его основных пред-

посылок; доступ включает свободу выбора в отношении устройств, операционных систем и приложений, в том числе распространяемого программного обеспечения; государственные учреждения должны принять необходимые меры для преодоления всех форм цифрового разрыва, включая те, что созданы половыми различиями, экономическим положением или условиями личной уязвимости или инвалидности<sup>19</sup>.

В России также предпринимаются попытки интерпретации информационных прав как прав интернет-пользователей, а также придания праву на доступ в Интернет характера фундаментального. Например, Межрегиональная общественная организация «Ассоциация пользователей Интернета»<sup>20</sup>, выделяя 14 групп прав интернет-пользователей, предлагает включить в содержание права на доступ в Интернет соответствие требованиям сетевой нейтральности, качества сервисов и охвата, свободы выбора и использования программного обеспечения и технических устройств<sup>21</sup>.

В Российской Федерации услуги по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа отнесены к универсальным услугам связи в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (ред. от 02.03.2016 г.) «О связи»<sup>22</sup>.

В настоящее время по инициативе Минкомсвязи России в стадии разработки находится проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и иные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения права граждан на доступ к информации»<sup>23</sup>. В соответствии с данным проектом<sup>24</sup> предлагается закрепить право граждан на доступ к услугам связи в качестве средства реализации конституционного права на доступ к информации посредством разрешения операторам связи размещать оборудование и интернет-кабели в подъездах многоквартирных домов без необходимости одобрения собственников всех квартир.

Представителями Минкомсвязи отмечалось, что каждый оператор связи, заключающий договор на оказание услуг связи с жильцом многоквартирного дома, вынужден размещать свое оборудование (средства свя-

зи и кабели связи) на объектах общего имущества многоквартирного дома (в инженерных коммуникациях, технологических помещениях, стояках, кабельных шахтах и т.п.). Однако на практике такое размещение сталкивается с тем, что независимо от формы управления домом решение о нем может принять только общее собрание жильцов посредством одобрения минимум двух третей собственников помещений, причем организовать такое голосование не всегда просто<sup>25</sup>.

Кроме того, нередки случаи создания искусственных препятствий для доступа операторов связи к общедомовому имуществу или незаконного взимания платы за размещение оборудования со стороны управляющих компаний, что ограничивает конкуренцию, увеличивает затраты операторов, а также снижает доступность услуг связи<sup>26</sup>.

Несмотря на существование указанных проблем, представляется, что готовящийся проект федерального закона призван в большей степени служить интересам поставщиков услуг связи, нежели декларируемому обеспечению конституционного права граждан на доступ к информации.

Из анализа основных положений указанного документа можно сделать вывод, что данный проект не принимает во внимание права граждан свободно выбирать операторов связи, контролировать сохранность домового имущества, отказываться от навязываемых услуг и т.п., а значит, идет вразрез с конституционными положениями, игнорируя иные конституционные права граждан наряду с нарушением принципа баланса интересов личности, общества и государства в информационной сфере<sup>27</sup>.

Так, ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации<sup>28</sup> гласит, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц; согласно ч.1 ст.8 в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности<sup>29</sup>.

Развивая положения Основного закона, ч.2 ст.16 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (ред. от 13.07.2015 г.) «О защите прав потребителей»<sup>30</sup> запрещает обуславливать приобретение

одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг). Убытки, причиненные потребителю вследствие нарушения его права на свободный выбор товаров (работ, услуг), подлежат возмещению продавцом (исполнителем) в полном объеме<sup>31</sup>.

Таким образом, на наш взгляд, предлагаемое в указанном проекте федерального закона ограничение прав собственников жилых помещений в многоквартирных домах в части принятия решения на общем собрании жильцов служит не закреплению права на доступ в сеть Интернет, обеспечивая его реализацию в конституционном статусе, а, скорее, наоборот — ограничению граждан в иных фундаментальных правах.

Подобный подход противоречит правовой сущности права на доступ в Интернет как ключевого элемента в механизме реализации и защиты иных прав и свобод человека и гражданина, имплицитно содержащегося в других правах и свободах и обуславливающего их защиту.

<sup>1</sup> Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихададзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. Сер. Magister. М., 2016..

<sup>2</sup> Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисных ст. М: Моск. ун-т МВД России, 2003. С. 58—60.

<sup>3</sup> Червонюк В.И., Иванец Г.И., Калинин И.В. Механизм реализации конституционных прав и свобод: концептуальный подход // Обеспечение прав и свобод личности в современной России / Мат-лы межвуз. науч.-практ. конф. (22 декабря 2006 г.). М.: Моск. ун-т МВД России, 2007. С. 65.

<sup>4</sup> Там же. С. 72.

<sup>5</sup> Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н. Система органов государственной власти России: Учеб. пособие для студентов вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013.

<sup>6</sup> Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Гос-во и право. 1991. № 12.

<sup>7</sup> См. подроб.: Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011; Хазов Е.Н. Юридические

гарантии как необходимый элемент реализации прав и свобод человека и гражданина // Образование и право. 2010. № 4 (8). С. 96—119; Дурнев В.С., Зинченко Е.Ю. Осуществление функций конституционного контроля // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2006. № 5. С. 14—15.

<sup>8</sup> Хазова В.Е., Клыга Т.В. Международно-правовая охрана и защита прав человека. Мониторинг правоприменения. 2012. № 2. С. 54—57.

<sup>9</sup> Хазов Е.Н., Zubov И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов. Сер. Юриспруденция для бакалавров. М., 2013.

<sup>10</sup> Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.

<sup>11</sup> Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51—56, 190 См.: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. UNGAHRCA/HRC/17/27. 16 May 2011.

<sup>12</sup> Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

<sup>13</sup> <http://www.hri.org/docs/syntaxma/> URL: <http://www.constitutionnet.org/vl/item/interim-constitution-nepal-2007-english-and-nepalese-0>

<sup>14</sup> <http://www.constitutionnet.org/vl/item/interim-constitution-nepal-2007-english-and-nepalese-0>

<sup>15</sup> См. подроб.: Сепеда М.Ю. Закрепление права на доступ в сеть Интернет в международно-правовых актах и законодательстве зарубежных стран // Международное публичное и частное право. 2013. № 5.

<sup>16</sup> Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Econom на Sostenible // URL: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/03/05/pdfs/BOE-A-2011-4117.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.rocit.ru/articles/italyanskiy-parlament-vypustil-deklaratsiyu-prav-internet-polzovateley>

<sup>18</sup> Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств...

<sup>19</sup> Прудникова Т.А., Егоров С.А., Акимова С.А. Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран: Учеб. пособие. М., 2013 // <http://www.rocit.ru/articles/italyanskiy-parlament-vypustil-deklaratsiyu-prav-internet-polzovateley>

<sup>20</sup> <http://freerunet.ru/work/users/>

<sup>21</sup> Богданов А.В., Завьялов И.А., Закурдаев А.Н., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н., Чикова Я.Н., Шаламов Р.Г., Яковец Е.Н. Противодействие органов внутренних дел киберпреступности: Учеб.-методич. пособие / Под ред. Б.П. Михайлова. М., 2015.

<sup>22</sup> СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

<sup>23</sup> <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#pra=45791>

<sup>24</sup> Предполагаемая дата вступления документа в силу — январь 2017 г.

<sup>25</sup> Кузбагаров А.Н., Эриашвили Н.Д., Ахведиане Ю.Т., Богданов Е.В., Алексей П.В., Власов А.А., Григорьев В.Н., Рассолова Т.М., Архипов А.П., Джабуа И.В., Хазова В.Е., Дудкин А.Ю., Никулина Н.Н. Страховое право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014.

<sup>26</sup> <http://rg.ru/2016/02/03/pravo-na-dostup-v-internet-predlozhili-zakrepi-konstituciej.html>

<sup>27</sup> Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н. Система органов государственной власти России...

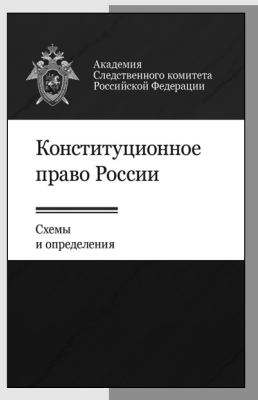
<sup>28</sup> СЗ РФ. 2014 г. № 31. Ст. 4398.

<sup>29</sup> Зинченко Е.Ю., Дурнев В.С. Осуществление функции конституционного контроля // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2006. № 5. С. 14—15.

<sup>30</sup> Рос.газ. 1992. 7 апр.

<sup>31</sup> См.: Егоров С.А. Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятий предпринимательской деятельностью: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.: Моск. ун-т МВД России, 2005; Богданов А.В., Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Роль оперативных подразделений ОВД по сохранению, охране и защите культурных и исторических ценностей в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 7. С. 53—56.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ



Багмет А.М., Бычкова Е.И., Сунцова Е.А. **Конституционное право России: Схемы и определения:** Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 208 с.

Раскрываются традиционные для учебной дисциплины, науки и отрасли конституционного права вопросы, представленные в виде схем и основных определений.

Для курсантов, слушателей и студентов юридических вузов и специальностей, а также для всех интересующихся проблемами конституционного права России.

УДК 341.018  
ББК 67

Felix Olegovich VERTLIB, candidate of law,  
associate professor at the Department of human rights and International law  
at Moscow University of Russian Interior Ministry named after V.Ya. Kikot

## INTEGRATION PROCESSES IN WESTERN EUROPE AS A DETERMINING FACTOR OF THE SPECIFICITY USED IN THE EU SYSTEM OF RESPONSIBILITY OF MEMBER STATES FOR FAILURE TO FULFILL ECONOMIC OBLIGATIONS

**Annotation.** The Article investigates the main features of the implementation responsibility to States for the fulfillment of international economic commitments in the framework of the EU. The purpose of this article is the consideration of the peculiarities of the integration policies of the EU, as well as existing processes that affect implementation responsibility to the states in a special way. According to the results of the study concluded that in the EU there is a special procedure of bringing to responsibility of States for failure to fulfill economic obligations enshrined in the founding treaties. The development of this feature is dictated by the specifics of the integration focus of the EU.

**Keywords:** economic commitments, the mechanism of state responsibility, the stage of accountability, European Union, integration.

Феликс Олегович ВЕРТЛИБ, доцент  
кафедры прав человека и международного  
права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя  
E-mail: vertlib.f@gmail.com

Научная специальность: 12.00.10 – международное право; европейское право

Рецензент – В.И. Федулов, кандидат юридических наук

## ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ КАК ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ФАКТОР СПЕЦИФИКИ ПРИМЕНЯЕМОГО В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ МЕХАНИЗМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию основных особенностей осуществления ответственности в отношении государств за неисполнение международных экономических обязательств в рамках ЕС. Целью данной статьи выступает рассмотрение особенностей интеграционной политики, проводимой ЕС, а также процессов, влияющих на реализацию ответственности в отношении государств в особом ключе. По результатам проведенного исследования делается вывод о том, что в ЕС существует особый порядок привлечения к ответственности государств за неисполнение экономических обязательств, закрепленный в учредительных договорах. Развитие указанной особенности продиктовано спецификой интеграционной направленности ЕС.

**Ключевые слова:** экономические обязательства, механизм ответственности государств, стадии привлечения к ответственности, Европейский Союз, интеграция.

**В** силу утвержденного принципа прямого действия, имеющего прецедентное происхождение (см. дело *Van Gend en Loos*) юридические нормы и индивидуальные акты Европейского Союза возлагают обязанности непосредственно на государств-членов, а также на граждан и юридических лиц. Для всех категорий субъектов предусмотрены свои формы ответственности за неисполнение экономических обязательств.

Процедура привлечения государств-членов к ответственности формируется из двух самостоятельных стадий.

Первая стадия основана на административных механизмах, поэтому она часто называется административной стадией и представляет собой обязательный этап, а другая стадия — судебная — факультативна, она может быть применена исключительно в случае, когда государство-участник не выполняет требования Европейской Комиссии.

Основная часть всех дел о неисполнении экономических обязательств странами — членами ЕС завершается на административной стадии расследования. В отдельных ситуациях процесс переходит на судебную стадию<sup>1</sup>.

Следует обратить внимание на специальную ответственность государств-членов. В частности, ответственность устанавливается ст. 126 Договора о функционировании Европейского Союза. Государства-члены обязаны «избегать чрезмерных бюджетных дефицитов» (п. 1 ст.126), а «проверка соблюдения бюджетной дисциплины» в государствах-членах ЕС обеспечивается Комиссией (п. 2 ст. 126).

Иными словами, экономические обязательства стран — членов ЕС сводятся не только к исполнению норм Союза, но и к поддержанию определенных внутриэкономических показателей данных государств. Ответственность заключается в применении административных мер — штрафов, причем вина государства может присутствовать в правонарушении, а может и не присутствовать<sup>2</sup>.

Вместе с тем на практике институты и органы ЕС стараются не применять данные санкции, руководствуясь политическими соображениями — необходимостью сохранения интеграционного объединения.

Для того чтобы сформировать более четкое представление об особенностях ЕС как первой в истории международной организа-

ции интеграционного типа, а также понять причины стремления руководства ЕС не применять максимально жесткие меры в отношении своих стран-участниц, которые не исполняют принятые на себя экономические обязательства, рассмотрим содержание, особенности и этапы интеграционных процессов в Европе.

Интеграционные процессы в историческом отношении особенно четко показали себя на территории Западной Европы, которая стала своего рода «лабораторией» развития интеграционных механизмов и моделей, достигших своих наиболее зрелых форм. Складывающийся в Европейском Союзе хозяйственный комплекс выступает классическим примером практического применения теорий регионализма в мировой экономике.

Европейский Союз является уникальной интеграционной организацией, образующей наряду с Японией и США один из трех современных центров глобальной рыночной экономики. В ЕС, по данным ЕВРОСТАТ, проживает порядка 510 млн человек<sup>3</sup>, его доля в общем ВВП государств ОЭСР составляет свыше 38%, а в мировой торговле ЕС обеспечивает примерно 40% (60% из них относится к внутрирегиональному товарообороту).

В целом процесс становления и развития в Западной Европе единого хозяйственного пространства проходил стремительными темпами. Изначально установленные шестью государствами Европы договорно-правовые отношения постепенно эволюционировали в мощное объединение из 28 государств с единым внутренним рынком, согласованной политикой в разных областях и наднациональной системой органов управления. При этом важно заметить, что интеграция оказалась значимым стимулом экономического роста, существенно повысила конкурентоспособность региона на мировых рынках и увеличила темпы научно-технического прогресса Европы<sup>4</sup>.

Проводимая единая политика ЕС направлена на формирование благоприятных условий для полноценного взаиморазвития и сращивания национальных рынков товаров и услуг, рабочей силы и капиталов.

Государства, входящие в интеграционную группировку, сохраняют собственный суверенитет. Однако передают определенную

часть своих суверенных прав на наднациональный уровень власти и управления. По мере усиления взаимозависимости государств ЕС и развития центростремительных тенденций в интеграционный процесс постепенно втягиваются новые страны.

Западноевропейская интеграция проходила под воздействием многочисленных факторов. Экономика государств Западной Европы оказалась больше других подготовленной к тесной кооперации на региональном уровне. Территориальная близость, сходство экономических структур и высокая степень зависимости от внешних рынков способствовали стремительному развитию интеграции.

Интеграционные процессы в Западной Европе на протяжении многих десятилетий осуществляются быстро и результативно. Объединению государств удалось перейти от общего рынка к современному Европейскому Союзу. Важно заметить, что данный процесс проходил весьма непросто, ЕС стал первой интеграционной моделью в истории, ему приходилось путем проб и ошибок разрабатывать наиболее эффективные формы, этапы и содержание своего сотрудничества, разрабатывать наднациональную нормативно-правовую базу и создавать многочисленные наднациональные органы управления. В результате ЕС стал одним из наиболее успешных и экономически развитых регионов мира.

Несмотря на существующие в данной организации противоречия и сложности, именно она стала хорошим примером для остальных региональных объединений. В ЕС как, прежде всего, экономическом объединении государств постепенно сформировалась нормативно-правовая база института ответственности государств за неисполнение ими принятых на себя обязательств, которая предполагает административную и судебную ответственность правонарушителей.

В настоящее время в отношении государств, которые не исполняют свои экономические обязательства, применяются в основном административные санкции (штрафы); принуждение государств к исполнению обязательств в судебном порядке встречается крайне редко, поскольку ЕС старается не допустить серьезных противоречий между своими странами-членами, которые могли бы привести к распаду данной международной организации.

ЕС как одному из центров формирующегося полицентричного мира крайне важно в настоящее время показать не только свою общую состоятельность как интеграционной организации, но и эффективность экономического развития и высокие темпы роста экономики, несмотря на затянувшийся мировой финансовый кризис.

<sup>1</sup> Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора: Учеб. пособие. М.: Статут, 2013.

<sup>2</sup> Право Европейского Союза: Сб. учредительных актов с комментариями. М.: Триада, 2013. С. 211.

<sup>3</sup> Официальный сайт EUROSTAT // <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00001&language=en> (Дата обращения — 01.08.2016)

<sup>4</sup> Цветков Н.Н. Развитие европейской интеграции и ее влияние на торгово-экономические показатели Германии // Проблемы современной экономики. 2016. № 1. С. 146.

### Библиографический список

#### Научная литература

1. Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора: Учеб. пособие. М.: Статут, 2013.

2. Право Европейского Союза: Сб. учредительных актов с комментариями. М.: Триада, 2013. С. 211.

3. Симония Н.А., Торкунов А.В. Энергобезопасность ЕС и Россия // Вестник МГИМО Университета. 2015. № 4. С. 18—26.

4. Федюлов В.И. К вопросу об эффективности международного и европейского права в современных условиях // Сб. тр. науч.-практ. конф. преподавателей юрид. факультета МГОУ, посвященной 85-летию МГОУ. М., 2015.

5. Цветков Н.Н. Развитие европейской интеграции и ее влияние на торгово-экономические показатели Германии // Проблемы современной экономики. 2016. № 1.

#### Интернет-ресурсы

6. Официальный сайт Европейского Союза // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026> (Дата обращения — 01.08.2016)

7. Официальный сайт EUROSTAT // <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00001&language=en> (Дата обращения — 01.08.2016)

УДК 342  
ББК 67

Vladimir Vasilevich PLYASUNOV,  
adjunct of the Department of constitutional and municipal law  
Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

## FREEDOM OF THOUGHT AND SPEECH IN THE SYSTEM CONSTITUTIONAL RIGHTS

**Annotation.** The relationship between the concepts of «freedom of thought» and «freedom of speech»; the analysis of international acts and foreign legislation governing freedom of expression.

**Key words:** freedom of thought, freedom of speech, freedom of expression, ratio.

Владимир Васильевич ПЛАСУНОВ,  
адъюнкт кафедры конституционного  
и муниципального права  
Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя  
E-mail: beep1@rambler.ru

## СВОБОДА МЫСЛИ И СЛОВА В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право

**Аннотация.** Рассмотрено соотношение понятий «свобода мысли» и «свобода слова»; проводится анализ международных актов и зарубежного законодательства, регулирующего свободу выражения мнений.

**Ключевые слова:** свобода мысли, свобода слова, свобода выражения мнений, соотношение.

Российская Федерация, следуя общепризнанным принципами и нормам международного права, а также международным стандартам в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>, в ст. 29 Конституции РФ закрепила свободу мысли и слова, а также свободу массовой информации<sup>2</sup>.

Тем самым в одной статье законодателем были объединены три различных по содержанию, но взаимосвязанных и взаимозависимых свободы.

Среди ученых-конституционалистов наиболее дискуссионным до настоящего времени остается вопрос о свободе мысли, которая, по сути, без выражения вовне через слово или другие формы коммуникации объективно не существует, в связи с чем сама воз-

можность ее правовой регламентации ставится под сомнение<sup>3</sup>.

В юридическом словаре А.Я. Сухарева свобода мысли определяется в качестве «одного из основных личных прав человека; означает, прежде всего, свободу индивидуума от любого идеологического контроля»<sup>4</sup>.

Однако в российском законодательстве легальное определение свободы мысли отсутствует. При этом, как утверждает Л.В. Лазарев, «свобода мысли характеризует духовную свободу человека, его внутренний мир, поэтому сама по себе она не может быть предметом регулирования правом»<sup>5</sup>.

Некоторые другие авторы, напротив, считают, что российское законодательство содержит нормы, которые направлены на защиту свободу мысли.



Так, по мнению Г.В. Садовниковой, «гарантии свободы мысли заключаются в защите человека от ограничения возможности мыслить свободно и независимо. Для защиты свободы мысли как результата функционирования головного мозга человека российское законодательство предусматривает различные запреты воздействия на мозг и сознание медикаментозными и иными препаратами, незаконными экспериментами»<sup>6</sup>.

Отдельные ученые расширяют толкование данной свободы, говоря, что под мыслями следует понимать не только мысли в узком смысле слова, но чувства и эмоции человека<sup>7</sup>.

По мнению Л.А. Нудненко, «право на свободу мысли предполагает право на инакомыслие. Инакомыслие — это, прежде всего, свойство личности по-своему воспринимать действительность, не поддаваясь групповым настроениям, не принимая слепо так называемые коллективные представления»<sup>8</sup>.

М.В. Баглай утверждает, что «мысль всегда свободна, это ее имманентное состояние. В этом отношении законодательного закрепления свободы мысли не требуется... Можно заставить человека говорить не то, что он думает, но заставить его думать или не думать по указке невозможно»<sup>9</sup>.

Не вносят ясности в данный спор и международные акты, посвященные правам и свободам человека и гражданина<sup>10</sup>.

Так, в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека указано, что «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»<sup>11</sup>.

В части 1 ст. 18 Международного Пакта о гражданских и политических правах закреплено, что каждый человек имеет право на свободу мысли, которое включает свободу иметь или принимать убеждения по своему выбору<sup>12</sup>.

Кроме того, в ст. 19 указанного Международного Пакта закреплено, что каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений и свободно выражать их.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод в ст. 9 закрепляет право на свободу мысли одновременно с правом на свободу совести и религии, отождествляя его со свободой менять свою религию или убеждения и свободой исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов<sup>13</sup>.

Представляется, что точка зрения ученых, высказывающихся за отсутствие необходимости самостоятельного правового регулирования свободы мысли, является более рациональной, так как запретить, а тем более ввести цензуру данной свободы невозможно<sup>14</sup>. Следовательно, нет необходимости создания юридических гарантий ее защиты и злоупотребить ею в отличие от свободы слова невозможно<sup>15</sup>. При этом в объективной действительности мы можем воспринимать саму мысль чаще всего только через слово<sup>16</sup>.

В качестве одного из подтверждений правильности данного подхода может выступать анализ зарубежного конституционного законодательства<sup>17</sup>. В конституциях ряда государств, например, таких, как Венесуэла, Тунис, Венгрия<sup>18</sup>, вообще отсутствует свобода мысли, а есть только свобода слова (свобода выражения мнений).

В других государствах, таких, как Румыния, Литва, Словения<sup>19</sup>, в основных законах имеются лишь краткие упоминания о свободе мысли, и это понятие раскрывается в контексте свободы слова. Подобный подход содержит и Конституция Швеции в п. 1 § 1 главы 2, в которой свобода слова именуется свободой высказывания и понимается как свобода распространять сообщения устно, письменно, путем изображения или иным способом, а также высказывать мысли, мнения и выражать чувства<sup>20</sup>. Из этого примера мы видим, что, упоминая о свободе мысли, законодатель снова сознательно обходит ее самостоятельное юридическое значение в отрыве от свободы слова (высказываний)<sup>21</sup>.

Конституция Греции в ч. 1 ст. 14 устанавливает, что «каждый может выражать и распространять свои мысли устно, письменно или в печати, соблюдая законы государ-

ства»<sup>22</sup>. Иными словами, снова мысль неразрывно связана с внешним ее выражением.

Необходимо заметить, что, несмотря на актуальность настоящего исследования, вопрос о том, являются ли свобода мысли и свобода слова составными частями одного целого или представляют собой две различные свободы, до настоящего времени практически не подвергался специальному исследованию в науке конституционного права<sup>23</sup>.

Если мы обратимся к этапам развития российского конституционализма<sup>24</sup>, то обратим внимание, что впервые свобода мысли была включена в текст Конституции РСФСР 1978 г. в результате внесенных в нее изменений в 1991 г.<sup>25</sup>. До этого в России ни в одном из законов о свободе мысли не упоминалось. Возможно, именно это послужило основной причиной отсутствия подобных исследований.

Представляется, что вызывает сложность также отсутствие какой-либо легальной дефиниции свободы мысли. В тоже время дать подобное определение довольно затруднительно, так как мысль в отличие от слова не имеет внешнего выражения, позволяющего выявить присущие ей постоянные черты. Вместе с тем иногда в научной литературе встречаются попытки дать подобное определение.

Так, по мнению М.К. Башаратьяна: «свобода мысли означает свободу человека в сфере мысли как в отношении осуществления им процесса мышления, так и в отношении его содержания, оснований и результатов, а также свободу в сфере убеждений. Последнее означает возможность испытывать убеждающее влияние со стороны других людей и со своей стороны оказывать такое же влияние на них, пытаюсь изменить их мысли. Такое влияние может осуществляться не иначе как посредством слова, поэтому свобода мысли теснейшим образом связана со свободой слова, хотя и не тождественна ей»<sup>26</sup>.

Таким образом, анализ российского и зарубежного законодательства, международных правовых актов, научной литературы позволяет сделать вывод, что свобода мысли напрямую связана со свободой слова, лишь с помощью последней свобода мысли находит свое внешнее выражение. Разграничивать эти понятия затруднительно и не является объективно необходимым.

<sup>1</sup> Хазов Е.Н., Бердников Н.В. Международно-правовой механизм защиты прав человека в Европейском Суде по правам человека // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2. С. 144—148.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. С. 11747—11778.

<sup>3</sup> Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов. М., 2016.

<sup>4</sup> Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М. 2009. С. 488.

<sup>5</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. М.: Юрайт-М. 2002. С. 188—189.

<sup>6</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Г.Д. Садовникова. 10-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2016. С. 44.

<sup>7</sup> См., напр.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; Под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересм. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2011. С. 205.

<sup>8</sup> Нудненко Л.А. Конституционное право на свободу мысли и слова // Вестник Моск. пед. ун-та. Сер.Юрид. науки. 2008. № 2 С. 15—20.

<sup>9</sup> Конституционное право Российской Федерации: Учебник / М.В. Баглай. 9-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2011. С. 238—239.

<sup>10</sup> Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал В.Н., Осавелюк А.М., Калина В.Ф., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Егоров С.А., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». Сер. Юриспруденция для бакалавров. М., 2013.

<sup>11</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // Рос. газ. 1995. № 67.

<sup>12</sup> Международный Пакт от 16.12.1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень ВС РФ. 1994. № 12.

<sup>13</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

<sup>14</sup> Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

<sup>15</sup> Хазов В.Е., Клыга Т.В. Международно-правовая охрана и защита прав человека. Мониторинг правоприменения. 2012. №2. С.54—57.

<sup>16</sup> Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.

<sup>17</sup> Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Совет Европы, ООН, международные организации и их роль по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека в мировом сообществе // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 3—6.

<sup>18</sup> См.: статьи 57, 58 Конституции Венесуэлы 1999 г. // [https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n\\_venezolana\\_de\\_1999](https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_venezolana_de_1999) (Дата обращения — 18.05.2016); ст. 31 Конституции Тунисской Республики 2014 г. // <http://constitutions.ru/?p=9736> (Дата обращения — 18.05.2016); ст. VIII Конституция Венгрии 2012 г. // <http://www.alkotmanybrosag.hu/rules/fundamental-law> (Дата обращения — 18.05.2016)

<sup>19</sup> См.: ст. 30 Конституции Румынии 1991 г. // <https://www.ccr.ro/constitutia-romaniei-2003> (Дата обращения — 19.05.2016); ст. 25 Конституции Литовской Республики 1992 г. // <http://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192> (Дата обращения — 19.05.2016); ст. 39 Конституции Республики Словения 1991 г. // <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/> (Дата обращения — 19.05.2016)

<sup>20</sup> Конституция Швеции 1974 г. // <http://www.riksdagen.se/en/Documents-and-laws/Laws/The-Constitution/> (Дата обращения — 20.05.2016)

<sup>21</sup> Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

<sup>22</sup> Конституция Республики Греция 1975 г. // <http://www.hgi.org/MFA/syntagma/articl25.html#A14> (Дата обращения — 20.05.2016)

<sup>23</sup> Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Хазов Е.Н., Багмет А.М., Эриашвили Н.Д. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2013.

<sup>24</sup> Хазов Е.Н. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2004.

<sup>25</sup> См.: ст. 43 Конституции (Основной закон) Российской Федерации — России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. (утратила силу) // Ведомости ВС РФ. 1978. № 29. Ст. 407.

<sup>26</sup> Башаратьян М.К. Свобода мысли: правовой анализ // Право и политика. 2007. № 1. С. 8—12.

## ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА»

предлагает комплекс услуг по изданию учебников, учебных пособий, авторских монографий

### Тематика:

естественные науки, гуманитарные науки, общественные науки,  
широкая тематика, искусствоведение, история, политология, юриспруденция

Труды, вышедшие в свет в нашем издательстве, получают импакт-фактор РИНЦ.

### В стоимость издания входят:

- редакционно-издательские услуги; ■ печать тиража;
- передача 16 экземпляров в Книжную палату (ИТАР ТАСС).

### Рукопись измеряется из расчета:

**TNR 14 шрифт, 1,5 интервал, направляется в файле WORD.**

Весь комплекс услуг занимает от двух до трех недель.

**Издательство оказывает эффективное содействие в продвижении издания на книжные рынки России и других стран.**

Адрес издательства: 123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1.

Тел.: 8-499-740-60-15. Тел./факс: 8-499-740-60-14; [unity@unity-dana.ru](mailto:unity@unity-dana.ru); [www.unity-dana.ru](http://www.unity-dana.ru)