

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
и ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

1
2017

No 1

IJCSL

2017

Editorial Board

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

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

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

G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor
(Republik 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.Kvaratsheliya,
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)

E.N. Khazov,
doctor of law, professor
(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. Tsyppkin,
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)

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. Кварацхелия,
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,
профессор, заслуженный
юрист РФ
(Российская Федерация)

Т.М. Пряхина,
доктор юридических наук,
профессор

Е.Н. Хазов
доктор юридических наук,
профессор

К.Д. Сизон,
кандидат юридических
наук
(Республики Беларусь)

Н.И. Уткин,
доктор юридических наук,
профессор, 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)

Contents 1/2017

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 secretay

M.V. Saidakhanov,

candidate of law

Representations

in Russia:

CEO of publishing house

«UNITY-DANA»

V.N. Zakaidze

1 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

com

in Israel:

3, Tze'Elim, Yokneam

L.N. Tepman

doctor of economical sciences,

professor

E-mail: tepmn32@list.ru

Distributed by subscription

Index 80682 in catalog

of Agency «Rospechat»

*Editorial staff and external reviewers
are not responsible for the quality,
accuracy and correctness of citing of
works by their authors.*

*Responsibility for the quality,
accuracy and correctness of citing of
works solely lies with the*

www.unity-dana.ru

www.niion.org

Constitution law

- E.Yu. Zinchenko, O.V. Zinchenko.** The formation and development of constitutionalism in Russia 5
- Yu.A. Ivanova, K.K. Ramazanova.** The question of classification and interpretation of the constitutional right to judicial protection of rights, freedoms and lawful interests of individuals..... 8
- A.V. Bezrukov.** The constitutional-legal bases of activity of bodies of internal cases on the rule of law in Russia..... 11
- A.V. Bogdanov, E.N. Khazov.** Constitutional and legal bases of moral, ethical, and moral principles of operational-investigative activity in Russia..... 16
- V.N. Galuzo, N.A. Kanafin.** On the constitutional and legal status of customs authorities in the Russian Federation 22
- V.G. Ishchuk.** Features of the legal status the commissioner for human rights the subjects of the Russian Federation 27

State and law

- S.A. Egorov, V.F. Vorobyev, P.V. Nesmelov.** The national policy of the modern Russian state.....32
- N.V. Mikhailova.** Features of the concession relations legal status in the studies of the Russian law scientists..... 35
- A.Yu. Garashko.** The fragmentation as a characteristic of the sources of law38
- I.A. Gorsheneva, O.Yu. Goltseva.** Nature of extremism, ways of defining and counteracting. Foreign studies 42
- A.T. Hidzev.** About executive orders of the president of the USA 48

Human rights: respect for and protection of

- S.B. Glushachenko.** To the role of the gendarmerie provision lawfulness of and of the order during carriage in prisoner siberian railway 52
- M.A. Gracheva.** The human right to respect for private life and protection in the European court of human rights.....55
- N.V. Berdnikov.** Constitutional guarantees of political rights and freedoms of man and citizen and their realisation in modern Russia 61
- S.V. Ivantsov, O.N. Ivasyuk.** The general social aspects of crime prevention with participation of minors 64

Migration policy

- K.D. Sazon.** Immigration law..... 70
- S.A. Akimova.** Legal status of the participant of the state program on rendering assistance to voluntary resettlement to Russian Federation of compatriots, living abroad 75
- S.G. Zhestyannikov, I.V. Ekimov, E.N. Khazov.** The main problems of labor migration and their solutions in the russian regions..... 79

Содержание 1/2017

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:

Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»

В.Н. Закаидзе

123298, Москва,

ул. Ирины Левченко, д. 1

Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)

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

com

в Израиле: Иокнеам, ул. Цеелим, 8

Л.Н. Тепман

доктор экономических наук,

профессор

E-mail: tepmn32@list.ru

Редакция и внешние рецензенты
не несут ответственности
за качество, правильность и
корректность цитирования
произведений авторами статей.
Ответственность за качество,
правильность и корректность
цитирования произведений
несут исключительно авторы
опубликованных материалов.

www.unity-dana.ru

www.niion.org

Конституционное право

- Е. Ю. Зинченко, О.В. Зинченко.** Становление и развитие конституционализма в России 5
- Ю.А. Иванова, К.К. Рамазанова.** К вопросу о классификации и интерпретации конституционного права на судебную защиту прав, свобод и законных интересов личности 8
- А.В. Безруков.** Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в России 11
- А.В. Богданов, Е.Н. Хазов.** Конституционно-правовые основы, моральные, этические и нравственные принципы оперативно-розыскной деятельности в России 16
- В.Н. Галузо, Н.А. Канафин.** О конституционно-правовом статусе таможенных органов в Российской Федерации 22
- В.Г. Ищук.** Особенности правового статуса уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации 27

Государство и право

- С.А. Егоров, В.Ф. Воробьев, П.В. Несмелов.** Национальная политика современного Российского государства 32
- Н.В. Михайлова.** Особенности определения правового статуса концессионных отношений в исследованиях отечественных ученых-правоведов 35
- А.Ю. Гарашко.** Несистемность как характеристика источников права 38
- И.А. Горшенева, О. Ю. Гольцева.** Природа экстремизма, пути определения и противодействия. Зарубежные исследования 42
- А.Т. Хидзев.** Правовые акты президента в системе законодательства США 48

Права человека: соблюдение и защита

- С.Б. Глушаченко.** К вопросу о роли железнодорожной жандармерии в обеспечении порядка и законности в ходе перевозки арестантов по Сибирской железной дороге 52
- М.А. Грачева.** Право человека на уважение частной жизни и его защита в Европейском суде по правам человека 55
- Н.В. Бердников.** Конституционные гарантии политических прав и свобод человека и гражданина и их реализация в современной России 61
- С.В. Иванцов, О.Н. Ивасюк.** Общесоциальные аспекты предупреждения преступности с участием несовершеннолетних 64

Миграционная политика

- К.Д. Сазон.** Миграционное право 70
- С.А. Акимова.** Правовой статус участника государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом 75
- С. Г. Жестянкин, И.В. Екимов, Е. Н. Хазов.** Основные проблемы трудовой миграции и пути их решения в российских регионах 79

УДК 342
ББК 67

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONALISM IN RUSSIA

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ

Elena Yurevna ZINCHENKO,
professor of constitutional and municipal law of the
Ministry of internal affairs of Russia named after V.Ya.
Kikot, candidate of law, professor

Елена Юрьевна ЗИНЧЕНКО,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, профессор

Olesya Vladimirovna ZINCHENKO,
senior assistant Deputy Minister of the apparatus
the state Secretary Deputy Minister (I.N. Zubova)
Of DDO, of the Ministry of internal affairs of Russia
named after V.Ya. Kikot, candidate of law

Олеся Владимировна ЗИНЧЕНКО,
старший референт заместителя Министра аппа-
рата статс-секретаря заместителя Министра (И.Н.
Зубова) ДДО МВД России, кандидат юридических
наук
E-mail: support@mosu-mvd.com

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. The article examines the relation of such concepts as stability and variability of the Constitution of the Russian Federation expressing the fundamental properties of the basic law in theory and practice of the Russian constitutionalism. The author analyzes the factors which affect the dynamics of the implementation of constitutional ideas of stability and variability of the Constitution. The article considers the stages of the implementation of constitutional ideas of stability and variability of the Constitution. The author analyzes the adopted amendments to the Constitution of the Russian Federation and discusses the reasons for the invariability of the Constitution of the Russian Federation of the stage of implementation constitutional ideas of stability and variability.

Keywords: dynamics, Constitution of the Russian Federation, constitutional ideas, stability and variability of the Constitution of the Russian Federation.

Аннотация. В статье исследуются соотношения таких понятий, как стабильность и изменчивость Конституции РФ, выражающие фундаментальные свойства Основного закона в теории и практике российского конституционализма. Анализируются факторы, влияющие на динамику реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ. Рассматриваются этапы реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ, изменения, принятые в Конституцию РФ, причины, обусловившие неизменность Конституции РФ.

Ключевые слова: динамика, Конституция Российской Федерации, конституционные идеи, стабильность и изменчивость Конституции Российской Федерации.

Актуальность и дискуссионность вопроса о необходимости конституционных преобразований во многом связана с трудностью и уникальностью вызовов, стоящих перед Российской Федерацией и россиянами: никогда прежде в истории российской государственности не ставилась задача форсированного развития по пути построения демократического правового государства с рыночной экономикой.

Динамика совершенствования конституционного законодательства определяет необходимость

проведения анализа его современного состояния, тенденций его развития, выявления существующих проблем и выработки предложений по его совершенствованию.

Обратной стороной данного положения является то, что демократии в том виде, в каком ее привыкли понимать граждане ряда западных стран, в России, по существу, никогда не было.

Это означает, что демократические преобразования, начавшиеся в России в конце XX в., предполагали частичное переосмысление традицион-

ных представлений о государственном устройстве, укоренившихся в общественном сознании россиян. Для достижения такого переосмысления требовался определенный социальный стимул: в сознании людей должна была быть осязаемая цель, ради достижения которой предстояло начать трансформацию привычного жизненного уклада.¹

С принятием Конституции РФ 1993 г.² Российская Федерация взяла на себя обязательство следовать конституционно закрепленным принципам взаимодействия человека, общества и государств.³ Верность указанным принципам, как это следует из Преамбулы Конституции РФ, призвана обеспечить благополучие и процветание России. Именно в стремлении к достижению данной цели (благополучие и процветание) видится тот социальный стимул, который должен был способствовать базирующимся на Конституции РФ преобразованиям во всех сферах жизни российского общества.⁴ Указанная цель, приближению к которой в конечном счете призваны способствовать нормативные положения Конституции РФ, гармонирует с собственными интересами граждан.⁵

Думается, что прав О.П. Сауляк, который заметил, что каждый из субъектов права имеет собственную заинтересованность в том правовом порядке, который, по его мнению, наиболее эффективен и согласуется с его чувствами, ожиданиями, интересами и потребностями.⁶

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.⁷ Поэтому для понимания закономерностей, которые обусловили существование двух указанных (статического и динамического) этапов реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ 1993 г., и перехода от первого этапа ко второму важное значение имеют процессы, протекающие в общественном сознании.⁸

Изложенное подводит к актуальному для науки конституционного права вопросу: если практическая реализация реформ, проводимых под эгидой демократизации, связана с серьезными социально-экономическими потрясениями («смутным временем»), означает ли это, что сама идея построения демократии по западному образцу в России оказалась дискредитированной? Исключительное значение данного вопроса связано с тем, что конституционная модернизация в России в 90-х годах XX в. проводилась по пути догоняющего развития: ряд норм и принципов Конституции РФ не были выработаны с помощью внутреннего органического конституционно-правового развития,⁹ вместо этого они были заимствованы из различных конституций западных государств.¹⁰

В зависимости от того, какой будет конституция, государство и общество, господствующая в обще-

стве позиция по вопросу о том, насколько успешно западные либерально-демократические ценности могут быть адаптированы на почве российской государственности, в конечном счете должна решаться и судьба ряда заимствованных норм, которые содержатся в Конституции РФ 1993 г.

Думается, что именно стремление найти оптимальный баланс между эффективным использованием апробированных за рубежом¹¹ решений в сфере государственного строительства и опорой на ценностные ориентации российского общества следует рассматривать как один из важнейших факторов стабильности и изменчивости Конституции РФ. Влиянием данного фактора, как представляется, в значительной степени объясняется существование статического и динамического этапов реализации конституционных идей стабильности и изменчивости Конституции РФ 1993 г. В обоснование изложенного выше тезиса можно указать следующее.

К сожалению, в современной отечественной конституционной доктрине утвердился либеральный позитивизм, исходящий из того, что с помощью Конституции якобы можно произвольно устанавливать и менять государственный строй и природу российской государственности.¹²

Поэтому не случайно, что действующая Конституция Российской Федерации, созданная именно как «утилитарно» юридический документ, использованный в совершенно иных политических целях, не приобрела подобающего статуса в общественном сознании. Однако это лишь одна из причин весьма своеобразного и неоднозначного отношения к ней. Безусловно, фактором негативного восприятия Конституции является попытка ее внешней «деидеологизации».

Понимая, что «деидеологизированная», чисто юридическая конституция пусть и несбыточная (потому что так никогда не бывает), но все же мечта любого юриста, нельзя не отдавать себе отчет в том, что эта мечта гораздо дальше от реальности своего воплощения в такой стране, как Россия.¹³

В противном случае она утратит свое основное предназначение и не будет эффективной. Другой вопрос: должна ли быть эта идея идеологией одной отдельно взятой партии или группы лидеров?¹⁴ Хотя это тоже вопрос спорный. Ведь идеология нового общественного строя аккуратно и малозаметно, но очень четко и органично встроена в контекст Основного закона¹⁵. Все зависит от того, насколько эта идеология близка традициям отечественной государственности.

Формула действующей Конституции Российской Федерации о недопустимости установления какой-либо идеологии в качестве государственной или общеобязательной (ч. 2 ст. 13) не только вступает в противоречие со многими положениями ее собственной первой главы, но и сводит «на нет» значение Основного закона как мощного идеологи-

ческого документа¹⁶. И пусть даже идеологической основой этого документа были бы уже провозглашенные в нем самой ценности — идеи гуманизма, демократии, социальной защищенности, мира и согласия, законности, правового государства.¹⁷

Однако следует еще раз подчеркнуть, что государственно-правовая система такого масштаба, как российская, не может жить без осмысленной идеологии. Причем это особенно актуально именно сейчас, когда отечественная правовая культура¹⁸ находится на этапном рубеже поиска собственной целостности и для продолжения в XXI в. «нуждается в системной идентификации с отечественной духовной культурой, сопряжении со всем контекстом жизнедеятельности российского общества. Только в этом случае правовая система может обрести твердую почву для решения задач своего развития»¹⁹.

Таким образом, конституционные поправки и изменения обусловлены динамикой социально-политических процессов. Они отражают содержательную сторону конституционных реформ в Российской Федерации и аккумулируют богатый материал для развития теории и практики конституционного развития нашей страны.²⁰

¹Эбзеев 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. М., 2016.

²Конституция Российской Федерации 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 г. // <http://www.pravo.ru>

³Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2013.

⁴Егоров С.А. Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью: Автореф. дисканд. юрид. наук. М., 2005

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., 2003. С. 58—60.

⁵Речицкий В.В. Простые ценности конституционализма: свобода, рынок и социальная динамика // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 33.

⁶Гасанов 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., Зенин С.С.. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

⁷Хазов 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.

⁸Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В. Особенности разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (организационно-правовые проблемы и пути их решения) // 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., 2015. С. 77—83.

⁹Хазов 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. М., 2013.

¹⁰Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

¹¹Габричидзе 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.

¹²Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 2014. С. 366—367.

¹³Эбзеев 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». М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

¹⁴Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Чертова Н.А., Эриашвили Н.Д., Осавелюк А.М., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Гаврюшенко П.И., Киринос 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.

¹⁵Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Киринос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

¹⁶Еременко Ю.П. О роли государства в становлении российского конституционализма // Российский конституционализм: проблемы и решения (мат-лы междунар. конф.). М., 1999. С. 134.

¹⁷Хазова В.Е. Международно-правовые формы борьбы с посягательством на национально-культурное достояние народов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006

¹⁸Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В. Конституция Российской Федерации 1993 г. (основные черты и юридические свойства) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 6. С. 79—82.

¹⁹Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Белоновский В.Н., Осавелюк А.М., Опалева А.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю. Конституционное право России: Учебник. 8-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

УДК 342
ББК 67

THE QUESTION OF CLASSIFICATION AND INTERPRETATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION OF RIGHTS, FREEDOMS AND LAWFUL INTERESTS OF INDIVIDUALS

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ И ИНТЕРПРЕТАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ

Yuliya Alexandrovna IVANOVA,
associate Professor of civil and labour law, civil process of the Moscow University of the Ministry of the Interior of the Russian Federation named after V.Ya. Kikot, candidate of law

Юлия Александровна ИВАНОВА,
доцент кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук
E-mail: julia-ivanova-77@yandex.ru

Karina Karimovna RAMAZANOVA,
senior lecturer the department of civil and labour law civil process of the Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot candidate of law

Карина Каримовна РАМАЗАНОВА,
старший преподаватель кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. The main goal of modern Russia is, first and foremost, the development and improvement of legislation enshrining legal status of the individual, the system of protection of fundamental rights and freedoms and their guarantees.

The implementation of the main tasks of a democratic society is impossible without a full-fledged, professionally and efficiently operating judicial system. The court is designed to strengthen the protection of civil, socio-economic and political rights and to enable the society to develop in the legal field.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, constitutional law, judicial protection, the interests of the individual.

Аннотация. Основной задачей современной России является, в первую очередь, развитие и совершенствование законодательства, закрепляющего правовой статус личности, систему защиты ее основных прав и свобод, их гарантии.

Реализация основных задач демократического общества невозможна без полноценной, квалифицированно и оперативно действующей судебной системы. Суд призван усилить защиту гражданских, социально-экономических и политических прав и обеспечить возможность обществу активно развиваться в рамках правового поля.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, конституционные права, судебная защита, интересы личности.

На современном этапе генезиса мирового общества окончательно сложились и нашли свое закрепление в ряде международно-правовых актов и национальных конституций основополагающие права и свободы личности. «Выстрадавшие,

осознанные и сформулированные цивилизацией за две с половиной тысячи лет права человека обрели современную форму, современное понимание и являются воплощением идеалов современного гуманизма»¹.

С принятием Всеобщей декларации прав человека (1948) — своевременного кодекса прав и свобод любого человека вне зависимости от его происхождения, убеждений и иных обстоятельств — «началось активное использование концепции прав человека как мощного фактора мировой политики...»². Принятые в развитие Всеобщей декларации прав человека международно-правовые акты по правам человека составляют «в совокупности разветвленную систему принципов и норм, определяющих виды и содержание прав и свобод человека, а зачастую и порядок их реализации и механизм защиты».³

Будучи конкретизированы в национальных конституциях, указанные правовые категории составляют основу исходной, синтетической характеристики взаимоотношений личности с государством — конституционно-правового статуса человека и гражданина. В систему личных (гражданских) прав и свобод индивида включаются права и свободы, которые имеют тесную привязку к личности как таковой, вне зависимости от правовых усмотрений государства и призваны обеспечить сферу личной свободы человека и гражданина (право на жизнь, право на достоинство личности, право на неприкосновенность частной жизни и др.).

Вместе с тем обязанностью любого демократического правового государства является совершение «активных действий для реализации прав и свобод человека»,⁴ выработка и законодательное закрепление основных условий обеспечения реализации декларируемых прав и свобод. «Для эффективного осуществления прав и свобод в реальной жизни необходим устойчивый к всевозможным нарушениям и негативным внутригосударственным воздействиям действенный механизм гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина⁵. Одной из составляющих механизма юридических гарантий конституционных прав и свобод является право на судебную защиту прав, свобод и законных интересов личности.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46). Содержание этого конституционного понятия многоаспектно. Судебную защиту можно воспринимать как субъективное право каждого на восстановление его нарушенных прав особым органом — судом. Она также представляет собой эффективную гарантию реализации всех прав и свобод человека и гражданина, что вытекает из установления в Конституции обязанности не только признавать и соблюдать их, но и защищать (ст. 2).

Также необходимо отметить, что судебная защита претворяется в жизнь при наличии ряда условий, к которым относится существование са-

мостоятельной и независимой судебной ветви государственной власти; установление принципов судостроительства и судопроизводства; гарантированность доступа к правосудию; возможность обжаловать в суд решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Совокупность этих обстоятельств позволяет оценивать данное право как особый конституционно-правовой институт.

Право на судебную защиту является элементом конституционно-правового статуса личности и определяет принципы взаимоотношений человека, общества и государства.

Необходимо отметить, что важным в понимании права на судебную защиту является определение его места в системе дифференциации прав человека.

Различными исследователями неоднократно подчеркивалось, что рассматриваемое право является межотраслевым и многоаспектным институтом, не принадлежащим к какой-либо одной отрасли права. Изначально данное право, прежде всего, относится к категории конституционных, что подтверждается суждениями ученых-правоведов как советского⁶, так и постсоветского периода⁷ развития нашей страны.

Достаточно значительным является вопрос о том, относится ли право на судебную защиту к праву человека или праву гражданина. Некоторые исследователи однозначно относят его к праву человека. В теории так и есть, но на практике, как представляется, существует некоторая двоякость.

Прежде всего отметим, что существует правовая позиция Конституционного Суда РФ о том, что право на судебную защиту является личным неотчуждаемым правом каждого человека вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства⁸.

Значительная часть дел, рассматриваемых Конституционным Судом РФ, связана с реализацией права на судебную защиту. При этом правовыми позициями Конституционного Суда не только корректируются действующие нормы права, но и закладываются основы будущего регулирования судебной защиты прав и свобод граждан, призванного адекватно отразить положения Конституционного Суда Российской Федерации⁹.

Интерпретация Конституционным Судом РФ права на судебную защиту происходит в результате казуального толкования ч. 1 ст. 46 Конституции РФ. Благодаря этому данная норма приобретает не абстрактное значение, а реальное содержание и смысл.¹⁰

В решениях Конституционного Суда РФ отражено его видение места права на судебную защиту в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина. С правовой позиции Суда

оно относится к основным правам и, будучи гарантированным Конституцией Российской Федерации, служит необходимой гарантией осуществления всех других прав и свобод.¹¹

Федеральный орган конституционного контроля выработал правовые позиции, определяющие систему гарантий права на судебную защиту, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости.

К числу таких гарантий относится доступность правосудия; требование рассмотрения дел законно установленным, а не произвольно выбранным составом суда, без предупреждения, полно, всесторонне и объективно; соблюдение правил о подсудности; наличие института судебного представительства; обеспечение состязательности и равноправия сторон, в том числе наделение сторон достаточными процессуальными полномочиями для защиты своих интересов при осуществлении всех процессуальных действий; предоставление государством возможности пересмотра дела вышестоящим судом в случае судебной защиты; обеспеченность со стороны государства исполнения судебного решения и др. Это не весь объем правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, интерпретирующих различные стороны содержания права на судебную защиту.

Право личности на судебную защиту в силу своего межотраслевого и многоаспектного характера может классифицироваться по различным основаниям и, соответственно, быть отнесено к различным классификационным группам, что, несомненно, способствует уяснению сущности и содержания указанного права. Казуальное же толкование положения ч. 1 ст. 46 Конституции РФ, осуществляемое Конституционным Судом Российской Федерации, позволяет снять неопреде-

ленность и отмечаемую некоторыми исследователями декларативность этой нормы,¹² конкретизировать ее содержание, что имеет значение и для российского законодателя, и для всех правоприменителей на территории Российской Федерации.

¹Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. О.И. Тиунова. М.: Норма, 2005. С. 1.

²Малевиц Ю.И. Права человека в глобальном мире. М.: АСТ, 2004. С. 9.

³Иваненко В.С. Всеобщая декларация прав человека и Конституция Российской Федерации // Правоведение. 1998. № 4. С. 12.

⁴Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: НОРМА, 2003. С. 143.

⁵Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Гос-во и право. 2002. № 10. С. 17.

⁶Филиппов П.М. Проблемы теории судебной защиты: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1988. С. 17.

⁷Игнатенко Г.В. Международно признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности // Правоведение. 2001. № 1. С. 92.

⁸Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.1998 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 31 Закона СССР от 24.06.1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

⁹Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 — 2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 258.

¹⁰Митюков М.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источника парламентского права // Эффективность закона. Методология и конкретные исследования. М., 1997. С. 138, 148.

¹¹Постановление Конституционного Суда РФ № 4-П от 14.02.2002 г. по делу о проверке конституционности ст. 140 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Б. Фишер // СЗ РФ. 2002. № 8.

¹²Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М., 2005. С. 669.

ББК 67.400
УДК 343.24

THE CONSTITUTIONAL-LEGAL BASES OF ACTIVITY OF BODIES OF INTERNAL CASES ON THE RULE OF LAW IN RUSSIA

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

Andrey Viktorovich BEZRUKOV,
doctoral candidate of the chair of state and law
disciplines, the Academy of Management of the
Interior Ministry of Russia, candidate of law, associate
professor
E-mail: abezrukov@bk.ru

Андрей Викторович БЕЗРУКОВ,
докторант кафедры государственно-правовых дис-
циплин Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: support@mosu-mvd.com

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Научный консультант и рецензент—*И.В. Гончаров*, доктор юридических наук, профессор

Annotation. Identified and considered the constitutional-legal bases of activity of internal Affairs bodies in the field of law enforcement. Shows the contents, development and concretization of provisions of the Constitution of the Russian Federation in the legislation regulating the basic directions of activity of internal Affairs bodies in ensuring law and order.

Keywords: Constitution RF, legislation, law enforcement, internal affairs bodies, police.

Аннотация. Выявлены и рассмотрены конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка. Показано содержание, развитие и конкретизация положений Конституции Российской Федерации в действующем законодательстве, регламентирующем основные направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка.

Ключевые слова: Конституция РФ, законодательство, правопорядок, органы внутренних дел, полиция.

В условиях современных преобразований правоохранительного механизма, в структуре которого функционируют органы внутренних дел, одной из их важнейших задач является установление, поддержание и обеспечение конституционного правопорядка. Такую задачу органы внутренних дел выполняют как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими органами публичной власти, а также в сотрудничестве с общественностью.

В доктрине правопорядок рассматривается как результат действия права и состояние общественных отношений, качественно характеризующее важнейшее направление правоохранительной функции государства, что позволяет его рассматривать как сложное социально-правовое и политико-государственное явление в единстве институционального, функционального и социально-правового аспектов.¹

Исходя из того что конституционный порядок выступает фундаментально-ценностной категорией по отношению к правопорядку в целом, конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования. Усиление конституционализации влечет укрепление конституционного правопорядка, повышает эффективность правового регулирования и деятельности государственного аппарата, включая специализированные органы обеспечения правопорядка.² Следовательно, конституционализация отраслевого законодательства, регламентирующего деятельность государственных (правоохранительных) органов, включая органы внутренних дел, в целом способствует повышению эффективности функционирования конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России.³

В таком механизме правоохранительные органы, представленные в основном органами исполнительной власти, взаимодействуя друг с другом, в процессе достижения общей цели и решения собственных задач образуют единую систему, консолидирующую конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка в целом.

Несмотря на то что Конституция Российской Федерации не устанавливает систему исполнительных органов государственной власти и не содержит исчерпывающий перечень правоохранительных органов, включая органы внутренних дел, тем не менее, отдельные положения Конституции РФ относят кадры правоохранительных органов к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. «л» ч. 1 ст. 72); закрепляют единство системы федеральных и региональных органов исполнительной власти, предусматривают возможность передачи ими друг другу осуществление части своих полномочий (ч. 2 статьи 77, 78 Конституции РФ), а федеральным исполнительным органам власти — возможность создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ).

Таким образом, положения Конституции РФ аккумулируют исходные конституционные основы деятельности тех или иных органов исполнительной власти, включая органы внутренних дел, которые конкретизируются в положениях действующего законодательства. Следовательно, органы внутренних дел, пусть и завуалировано, но присутствуют в Конституции РФ в качестве элемента исполнительной власти (статьи 10, 72, 77, 78 Конституции РФ). Поэтому конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в механизме обеспечения правопорядка занимают первостепенное значение, а их функционирование должно рассматриваться сквозь призму Конституции Российской Федерации и развивающих ее положения правовых актов.

Особым субъектом обеспечения правопорядка является полиция, которая создается и функционирует в качестве основной составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел — Министерства внутренних дел Российской Федерации. Сегодня предельная штатная численность сотрудников органов внутренних дел составляет 872 970 человек.⁴ Полиция является основным элементом системы обеспечения общественного порядка и противодействия преступности. Основные принципы и направления ее деятельности определены в Федеральном законе «О полиции».⁵

Российская полиция определяется в доктрине как исполнительно-распорядительный орган государственной власти, который организационно входит в систему МВД России, а сотрудник полиции, соответственно, является представителем государственной власти, имеющим специальный статус, позволяющий ему соответствующими средствами обеспечивать правопорядок и защиту прав и свобод граждан.⁶ Однако такое определение требует как минимум два уточнения.

Во-первых, применительно к системе МВД России полиция является все же не органом государственной власти, а структурным подразделением федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Во-вторых, полиция в России существует не только в системе МВД России, также действует военная полиция Вооруженных Сил РФ, которая находится в ведении Министерства обороны России,⁷ в составе войск национальной гвардии Российской Федерации функционируют подразделения (органы), в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции (ст. 5 ФЗ-226).⁸

Положения Конституции РФ ориентируют полицию на реализацию важнейших конституционных принципов, которые развиваются в действующем законодательстве. В статье 1 ФЗ от 7 февраля 2011 г. «О полиции» установлено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, для противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности и правопорядка, охраны собственности.

Основные направления деятельности органов внутренних дел весьма обширны, в основном они сводятся к сфере обеспечения правопорядка. В числе полномочий МВД России в сфере обеспечения правопорядка находятся такие, как: формирование на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, обеспечение охраны общественного порядка и собственности; разработка проектов нормативных правовых актов и осуществление совместно с подразделениями нацгвардии мер по реализации государственной политики по обеспечению правопорядка и общественной безопасности; организация и проведение мероприятий по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах; обеспечение участия органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, выполнении возложенных на них в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанностей по обеспечению правопорядка при проведении публичных манифестаций, избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов и др.

Деятельность подразделений МВД России по обеспечению правопорядка представляет собой систему организационно-правовых форм, которые группируются в юридической литературе по нескольким (от трех⁹ до семи¹⁰) сферам деятельности. Представляется оптимальным сгруппировать четыре основных блока деятельности органов внутренних дел, связанной с обеспечением правопорядка: административно-правовую, оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и организационно-правовую деятельность.

Обобщенно охарактеризуем их.

1. Административно-правовая деятельность связана с проведением мероприятий административно-правового характера, реализуемыми органами внутренних дел. Такая деятельность наиболее обширна и объемна, связана с обеспечением правопорядка в общественных местах, безопасности дорожного движения, включает производство по делам об административных правонарушениях; профилактику административных правонарушений и др. Особенно значима роль полиции по обеспечению правопорядка при организации и проведении публично-массовых мероприятий, выборов и референдумов, проводимых на федеральном, региональном и местном уровнях.

Изначально такая деятельность органов внутренних дел должна осуществляться исходя из принципов и предписаний, установленных Конституцией РФ, в первую очередь при условии обеспечения конституционных прав граждан. Среди них: право на охрану достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ), свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ), свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ), свободу мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ), право на объединение и манифестации (статьи 30, 31 Конституции РФ), избирательные права (ст. 32 Конституции РФ) и др.

Содержательно такая деятельность непосредственно обуславливает эффективность деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка, в том числе за счет применения мер административного принуждения. Исходя из целей, способов обеспечения правопорядка меры административного принуждения подразделяются на меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения, меры административной ответственности.¹¹

Для эффективного обеспечения правопорядка и профилактики его нарушения особо значимы первая и вторая группы. Основанием для применения мер предупреждения является наличие потенциальной или реальной угрозы общественной безопасности и правопорядку, и цель применения таких мер — предотвратить возможное наступление вреда и/или предупредить совершение право-

нарушений. Среди таких мер: оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, временное ограничение или запрет движения транспорта и пешеходов (ст. 16 ФЗ «О полиции»); удаление граждан с места совершения правонарушения или места происшествия (п. 7 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»); предполетный досмотр пассажиров, ручной клади и багажа; изъятие предметов, средств и вещей при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения (п. 16 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»); личный досмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на определенные участки территории (п. 18 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции») и др.¹²

В числе мер административного пресечения, актуальных для обеспечения правопорядка, особы значимы такие, как: требование от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов и общественных объединений (п. 1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»); отстранение от управления транспортным средством и запрет его эксплуатации (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», ч. 1—5 ст. 27.12 КоАП РФ); задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ); доставление граждан, находящихся в состоянии опьянения, в медицинские организации (п. 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»).

2. Оперативно-розыскная деятельность должна осуществляться уполномоченными сотрудниками на основе Конституции РФ, положения которой конкретизируются в действующем законодательстве и реализуются оперативными подразделениями.

Конституционное содержание оперативно-розыскной деятельности во многом обусловлено как системой конституционных принципов и задач, стоящих перед государственными органами в целом, так конституционно-правовой регламентацией охраны, защиты и допустимости ограничения прав и свобод человека правоохранительными органами. Поэтому особенно важно в этой сфере деятельности сотрудникам полиции обеспечить соблюдение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, в частности, прав на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ); неприкосновенность частной жизни и жилища (статьи 23, 25 Конституции РФ). Ограничение таких прав человека возможно, как правило, только по судебному решению, строго по основаниям и в порядке, установленном федеральным законом (статьи 22—25 Конституции РФ),

что, безусловно, необходимо соблюдать органам обеспечения правопорядка.

Основными задачами полиции при осуществлении оперативно-розыскной деятельности являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу безопасности Российской Федерации (национальной, государственной, военной, экономической, экологической и др.); установление имущества, подлежащего конфискации.

Важно обратить внимание, что деятельность органов внутренних дел именно по раскрытию и расследованию преступлений и иных правонарушений непосредственно отражается на состоянии защищенности конституционных прав и свобод граждан, закрепленных и гарантированных Конституцией РФ. Это свидетельствует и о конституционном содержании такой деятельности, которая предопределяет основные направления и конкретизируется в административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел.

Результативность такой деятельности на практике подтверждается статистическими данными. Так, на расширенном заседании коллегии МВД России 15 марта 2016 г. Министр внутренних дел РФ В.А. Колокольцев отметил положительную динамику раскрытия преступлений за последние годы. В 2015 г. сотрудниками органов внутренних дел раскрыто свыше 950 тыс. преступлений, в том числе почти 160 тыс. тяжких и особо тяжких. Установлено более 25 тыс. лиц, виновных в их совершении. Выполнен большой объем розыскной работы, установлено местонахождение более 71 тыс. обвиняемых в совершении преступлений, более 45 тыс. безвестно отсутствующих лиц.¹³

3. Уголовно-процессуальная деятельность также во многом ориентирована на установление и обеспечение правопорядка органами внутренних дел. Рассматриваемая деятельность осуществляется многими органами государственной власти (судами, МВД, ФСБ, СК, ССП), в ней участвуют органы юстиции, прокуратура, иные органы. Органами внутренних дел уголовно-процессуальная деятельность осуществляется посредством предварительного расследования в двух формах: предварительного следствия и дознания.

Конституция Российской Федерации в главе 2 напрямую закрепляет и содержит важнейшие принципы уголовного судопроизводства, имеющие прямое действие, которые нашли отражение

в уголовно-процессуальном законодательстве и, безусловно, должны соблюдаться сотрудниками органов внутренних дел при осуществлении процессуальных и следственных действий. В их числе: право на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ); соблюдение подсудности (ст. 47 Конституции РФ); право на получение квалифицированной юридической помощи (услуг защитника) (ст. 48 Конституции РФ); презумпция невиновности (ст. 49 Конституции РФ); недопустимость повторного осуждения за одно и то же преступление, использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ст. 50 Конституции РФ); право не свидетельствовать против себя и своих близких (ст. 51 Конституции РФ).

Сущность предварительного расследования заключается в получении доказательств и объективном установлении обстоятельств конкретного дела, по результатам анализа которых уполномоченным органом или должностным лицом принимается правоприменительное решение по делу.

Исходя из подпрограммы «Предварительное следствие» Государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» основной целью органов следствия является совершенствование деятельности следователей органов внутренних дел по расследованию преступлений. Данная цель достигается посредством решения следующих задач: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; повышение качества и уровня объективности предварительного следствия; возмещение потерпевшим причиненного ущерба; защита личности от незаконного ограничения прав и свобод в ходе предварительного следствия.

По итогам работы органов внутренних дел России в 2015 г. отмечено улучшение качества следственной работы, повышение уровня соблюдения законности при ее выполнении. На 17% сократилось число лиц, оправданных судами, и на 15% — необоснованно содержащихся под стражей. Уменьшилось количество отмененных постановлений о возбуждении уголовных дел, а также дел, возвращенных для проведения дополнительного расследования. Вместе с тем значительная часть уголовных дел по-прежнему остается нераскрытой. Одной из причин роста числа приостановленных дел является увеличение нагрузки на оперативных работников, следователей и дознавателей.¹⁴

Согласно статистическим сведениям, в январе — марте 2016 г. раскрыто 324,3 тыс. преступлений (+6,6%), в том числе 141,9 тыс., следствие по которым обязательно (+0,5%), и 182,5 тыс. — следствие по которым необязательно (+11,9%). Сотрудниками органов внутренних дел предва-

рительно расследовано 258,7 тыс. преступлений (+8,6%), что составляет 79,8% от всего массива предварительно расследованных преступлений; сотрудниками следственных органов Следственного комитета РФ — 39,1 тыс. преступлений (+2,6%), что составляет 12,0% от всего массива; службой судебных приставов — 13,7 тыс. (-4,6%).¹⁵

4. Организационно-правовая деятельность заключается в проведении организационно-управленческой и правовой работы, направленной на слаженную организацию функционирования и качественную нормотворческую деятельность подразделений органов внутренних дел.

Органы внутренних дел осуществляют подзаконное нормотворчество посредством аналитико-творческой деятельности, направленной на создание, изменение или отмену правовых предписаний в форме принятия нормативных правовых актов (приказов, распоряжений и др.). Ключевую роль играют правовые подразделения, которые осуществляют ведомственное нормотворчество, правовую экспертизу и правовой мониторинг.

По сведениям Договорно-правового департамента МВД России, Министерство не только разрабатывает нормативные правовые акты, но и активно проводит мониторинг практики применения законодательства, регулирующего правоотношения в сфере административного, уголовного, гражданско-правового законодательства, противодействия экстремизму и терроризму, а также участвует в разработке законопроектов, нормативных правовых актов Президента России, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.¹⁶

Так, в 2011 — 2015 гг. при участии МВД России принято 485 федеральных законов, 90 актов Президента РФ, 311 актов Правительства РФ и 111 международных правовых документов. Издано 6452 приказов МВД России, в том числе 3900, содержащих нормативно-правовые предписания.¹⁷

Безусловно, такая системная и упорядоченная организационно-правовая деятельность МВД России в целом способствует установлению и укреплению конституционного правопорядка и законности.

Организационная деятельность в основном сводится к четкому выстраиванию работы подразделений, отбору кадров, расстановке сил и средств, в профессиональной подготовке и обучении сотрудников вопросам организации работы по охране правопорядка и обеспечению безопасности. При осуществлении кадровой политики руководителям подразделений МВД России следует также исходить и из положений частей 1, 4 ст. 32 Конституции РФ о том, что граждане Рос-

сии имеют право участвовать в управлении делами государства и на равный доступ к государственной службе.

В числе проблем организации нормативно-правовой деятельности органов внутренних дел остаются такие, как: обеспечение соответствия ведомственных правовых актов федеральному законодательству и правовым актам, имеющим большую юридическую силу; качественно-временности правового регулирования; корреляции нормативных предписаний МВД России с предписаниями других правоохранительных структур; недопущение ошибок в нормотворчестве.

Таким образом, сформированная конституционно-правовая основа деятельности полиции продуктивно развивается в действующем законодательстве, а органы внутренних дел являются одним из основных субъектов укрепления и поддержания конституционного правопорядка.

Особое место МВД России в механизме обеспечения правопорядка обусловлено многообразием функций, обширным объемом полномочий, организационно-правовой и территориальной структурой, определенным имиджем для населения, определяющим степень его доверия и общественной поддержки. И несмотря на минимальную конституционную регламентацию, органы внутренних дел являются одним из основных проводников реализации конституционных принципов и ценностей в правоохранительном механизме, включая сферу обеспечения конституционного правопорядка.

¹ Шинкарев А.В. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2006. С.15—16.

² Безруков А.В. Конституционализация правопорядка: сущность, реализация, условия // Рос. юстиция. 2016. № 5. С. 12—14.

³ См.: Безруков А.В. Роль государственных и муниципальных органов власти в механизме обеспечения правопорядка в России // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 17—21;

Безруков А.В. Формирование и функционирование конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: Монография. М., 2016.

⁴ Указ Президента РФ от 05.05.2014 г. № 300 (в ред. 07.07.2016 г.) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения — 18.07.2016)

⁵ Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (в ред. 03.07.2016 г.) «О полиции» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения — 18.07.2016)

Адмиралова И.А. Статус субъектов административной деятельности полиции и проблемы его реализации в сфере обеспечения прав и свобод граждан // Гос-во и право. 2015. № 8. С. 5—6.

⁷ Указ Президента РФ от 25.03.2015 г. № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (Дата обращения — 03.07.2016)

⁸ Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (Дата обращения — 07.07.2016)

⁹ Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук М., 2006. С. 219—220;

Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: Монография. М., 2003. С. 99—120.

¹⁰ Киричек Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия: Монография. М., 2015. С. 65—75.

¹¹ Бецков А.В., Елагин А.Г., Николаев А.Г. Административ-

но-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка. М., 2014. С. 36—48.

¹² Там же. С. 37—44.

¹³ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства 15 марта 2016 г. // Офиц. сайт МВД России/URL: <https://mvd.ru/document/7393866/> (Дата обращения — 21.05.2016)

¹⁴ Там же.

¹⁵ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь—март 2016 г. // URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/7572658/> (Дата обращения — 05.05.2016)

¹⁶ Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2014 г. // URL: [https:// mvd.ru/document/6723290 /](https://mvd.ru/document/6723290/) (Дата обращения — 05.05.2016)

¹⁷ Авдейко А. История и современность юридической службы системы МВД России от века XVIII до XXI столетия // Профессионал (науч.-практ. альманах МВД России). 2016. № 3. С. 7.

УДК 342

ББК 67

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASES OF MORAL, ETHICAL, AND MORAL PRINCIPLES OF OPERATIONAL-INVESTIGATIVE ACTIVITY IN RUSSIA

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ, МОРАЛЬНЫЕ, ЭТИЧЕСКИЕ И НРАВСТВЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Anatoly Vasilevich BOGDANOV,
candidate of law, associate professor, associate professor of Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Eugene Nikolaevich KHAZOV,
doctor of law, professor, head of department of constitutional and municipal law of the Moscow University the interior Ministry of Russia named after V.Ya. Kikot

Анатолий Васильевич БОГДАНОВ,
доцент кафедры ОРД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Евгений Николаевич ХАЗОВ,
начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор
E-mail: support@mosu-mvd.com

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. The article considers the topical issues of constitutional and legal framework, moral and ethical principles of operational search activities on the territory of the Russian Federation. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keyword: constitutional legal foundations, principles, morals, morality, ethics, investigative activities.

Аннотация: в статье рассмотрены актуальные вопросы конституционно-правовых основ, моральных, нравственных и этических принципов оперативно-розыскной деятельности на территории Российской Федерации. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: конституционно-правовые основы, принципы, мораль, нравственность, этика, оперативно-розыскная деятельность.

В своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил, что «Смысл всей нашей политики — это сбережение людей, умножение человеческого капитала как главного богатства России. Поэтому наши усилия направлены на поддержку традиционных ценностей и семьи, на демографические программы, улучшение экологии, здоровья людей, развитие образования и культуры».¹

Осуществляемые в настоящее время в Российской Федерации социально-политические и экономические реформы не могли не повлиять на сложившиеся в обществе нравственные основы. В значительной части преобразования привели к полному или частичному разрушению целого ряда действовавших в обществе моральных норм, к сожалению, не восполнив соответствующие пробелы. Полученные в результате существенно усеченные нравственные основы негативно сказались в самых разных областях государственного,² политического, экономического социального устройства нашего общества.³ При этом весьма контрастно несовершенство нравственных основ общественной жизни проявилось в сфере борьбы с преступностью.

Оперативно-розыскная деятельность (ОРД) — вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. В соответствии со ст. 2 этого Федерального закона раскрытие преступлений является одной из задач ОРД. Накопленный опыт в органах внутренних дел борьбы с преступностью свидетельствует о том, что проблема раскрытия преступлений остается одной из самых сложных.

Оперативно-розыскная деятельность основывается на конституционных принципах законности,⁴ уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.⁵

Основу морально-этических принципов оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел составляют основополагающие положе-

ния, нормы, правила, регулирующие поведение ее субъектов, основанных на культурно-нравственных идеях и исторических традициях.⁶

Основными признаками сложившегося положения могут быть названы следующие: большей частью населения утрачиваются истинные представления о нравственности, добре, зле, долге и т.п.; на смену им приходят неверные, противоправные убеждения; в обществе активно развиваются процессы криминализации населения, некоторые граждане становятся на путь совершения правонарушений именно в силу обоснованности их поведения на неверных, но, как им кажется, правильных нравственных идеалах; еще в большей степени актуализируется деятельность множества социальных институтов, имеющих «непростое» нравственно-этическое содержание.⁷

Возникающие в процессе оперативно-розыскной деятельности своеобразные правовые и морально-этические отношения между оперативными сотрудниками и конфидентами, между самими оперативными сотрудниками, между ними и разрабатываемыми ими лицами непременно влияют на решение различных оперативно-розыскных задач. Моральные потребности воспринимаются только в единстве с конкретными жизненными явлениями, разнообразными духовными интересами людей, предстают как специфическое выражение поступков в моральном сознании.⁸

Целый ряд действий оперативных сотрудников регламентирован нормативными правовыми актами. Однако, во-первых, не весь круг действий в должной мере регламентирован и, во-вторых, в рамках действий, регламентированных нормами права, могут быть допущены действия, противоречащие нравственным принципам.⁹

«Как бы хороши не были правила деятельности, — указывал А.Ф. Кони, — они могут потерять свою силу и значение в неопытных, грубых или недобросовестных руках».¹⁰

Согласно ст. 6 Закона «О полиции» «Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие либо обстоятельства».¹¹

Среди определенной части оперативных сотрудников распространенным является мнение о том, что вопросов этики для оперативных сотруд-

ников не существует.¹² Подобная позиция является результатом отражения, к сожалению, имеющего широкое распространение поверхностного, неглубокого взгляда на существо оперативно-розыскной деятельности.¹³

Характер оперативно-розыскной деятельности обозначен в законе лишь в общих чертах: подзаконные нормативные акты, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность, содержат далеко не исчерпывающие предписания поведения оперативного сотрудника: практика же оперативно-розыскной деятельности тесно связана с необходимостью общения оперативного сотрудника с людьми далеко не безупречной репутацией, у которых отсутствуют какие-либо нравственные принципы, что может повлечь профессиональную деформацию; специфичность средств и методов оперативно-розыскной деятельности внешне обуславливает как бы наличествующее нравственное противоречие между «благой» целью (борьба с преступностью) и «низкими» средствами ее достижения (конспиративность, оперативная комбинация, введение проверяемого в заблуждение, оперативное внедрение и т.п.).¹⁴

Оперативно-розыскная деятельность хотя и осуществляется путем проведения преимущественно негласных оперативно-розыскных мероприятий, применяется только в случаях, когда возможности решить задачу гласным путем исчерпаны, в исключительных целях (только борьба с преступностью) и органами и должностными лицами, к единственной компетенции которых ее ведение относится.¹⁵

Оперативно-розыскная деятельность, будучи предусмотрена законом, уже нравственна, поскольку закон — высшая форма общественной морали.

В настоящее время во всех цивилизованных странах закончены дискуссии о соответствии оперативно-розыскной деятельности морально-этическим принципам, принятым в обществе.

Бывший руководитель ЦРУ А. Даллес полагал, что негласная работа является по своей сущности нравственной.¹⁶

Мораль и право всегда выступают в тесном взаимодействии. Такое взаимодействие объективно обусловлено, так как генезис и реальное бытие права и морали определяются едиными связями общественных отношений, в которых разветвляются сложные и подчас противоречивые связи данных социальных регуляторов. Право — это явление не только политико-юридическое, но и социально-нравственное. Правовая жизнь гражданского общества не может развиваться вне моральных категорий гуманизма, справедливости, совести и чести, добра и человеческого достоинства, свободы и ответственности. Органическая связь нравственных идеалов и принципов, воплощающих в реальные правовые связи отношения, — свидетельство повышения моральной ценности права. Поведение людей в обществе

регулируется правом. Право, так же, как и нравственность, отражает интересы членов общества. Поведение человека, совершившего преступление, противоречит праву. Но противоречит оно и общественной нравственности, поскольку посягает на интересы общества. Если преступление совершено и остается нераскрытым, нарушенным следует считать не только уголовное право, что очевидно, но и нравственность, поскольку в этом случае нормы общественной морали, так же, как и нормы права, оказываются погрязшими и нереализованными.

Торжеству нравственности способствует совершенное и эффективное осуществление действий, обеспечивающих предупреждение и раскрытие преступлений.

Проведение оперативно-розыскных мероприятий позволяет вмешиваться в криминальные процессы на самых ранних стадиях, втайне от проверяемых лиц контролировать их поведение, выявлять и фиксировать информацию, имеющую значение для предупреждения или раскрытия преступления.¹⁷ Не удивительно, что подавляющее большинство тяжких преступлений раскрывается или не допускаются в результате оперативно-розыскных и профилактических мероприятий. Поэтому можно сказать, что нравственный характер оперативно-розыскной деятельности определяется в целом ее ярко выраженной гуманной направленностью, а сама она представляет собой весьма эффективное средство утверждения моральных норм в обществе.¹⁸

При рассмотрении нравственных аспектов оперативно-розыскной деятельности следует исходить из того, что они отражают процессы соблюдения общих норм нравственности в специфических условиях борьбы с преступностью в ходе проведения преимущественно негласных оперативно-розыскных мероприятий. Нет ни одной моральной нормы, принятой в обществе, которая могла бы быть обойдена оперативным сотрудником.

Сотрудник оперативного подразделения при принятии решения, когда приходится руководствоваться нормами нравственности, должен понимать, что существуют два вида таких норм:

- нормы-идеалы, на совокупности которых основывается вся классическая этика и все простые принципы нравственности, в том числе и в бытовых, общепотребительных формах (например, уже упоминавшиеся «не кради»¹⁹, «не лги»²⁰, «не прелюбодействуй» и т.д. Нормы-идеалы являются как бы вершиной нравственных устремлений, идеальной целью нравственного воспитания, ориентации нравственного выбора в обычных ситуациях;
- норма-мера — норма, соизмеримая с конкретными условиями и возможностями той реальной ситуации, в которой сотрудник выполняет служебную задачу и которая показывает нижнюю границу, перейдя которую, принятое решение становится однозначно безнравственным, какой бы

социальной или служебной целесообразностью они не оправдывались: эта норма определяется следующими критериями:

1. наименьший ущерб;
2. наиболее благоприятные нравственные последствия;
3. соблюдение интересов наибольшего круга людей;
4. соблюдение принципа разумной достаточности используемых средств.²¹

Непосредственно значение нравственных норм, категорий и институтов для оперативно-розыскной деятельности проявляется в следующем.

Во-первых, мораль играет в обществе охранительную роль. Она способствует формированию общественного мнения, основанного на осуждении противоправных действий, создании обстановки нетерпимости к антиобщественному поведению.²² Учитывая это, органы, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскной деятельности, имеют возможность привлекать в помощь для борьбы с преступностью лиц, оказывающих им содействие, в том числе на конфиденциальной основе, а также представителей государственных, общественных и коммерческих организаций.²³

Во-вторых, мораль играет в обществе воспитательную роль. Исходя из этого использование сложившихся в обществе нравственных положений в ходе осуществления оперативно-розыскных мероприятий позволяет органам — субъектам оперативно-розыскной деятельности оказывать воспитательное воздействие на лиц, конфиденциально содействующих им в борьбе с преступностью, а также на тех, от кого, судя по их поведению, можно ожидать совершения противоправных действий.

В-третьих, господствующая в обществе мораль оказывает влияние на формирование нравственного сознания самих оперативных сотрудников, привнося тем самым нравственное богатство общества в сферу практической ОРД. Этими нравственными нормами оперативный сотрудник руководствуется (соотносит с замыслами и соответственно с действиями) при исполнении служебных обязанностей (в том числе при проведении оперативно-розыскных мероприятий), при оценке намерений или действий лиц, попадающих в сферу оперативно-розыскной деятельности, а также в ходе делового общения.

Согласно ст. 5 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается: разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя гражданина и которые стали известными в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий; подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация).²⁴ Как правило, здесь и на-

рушаются морально-этические принципы оперативно-розыскной деятельности.

Следует, однако, отметить, что декларирование полного соответствия оперативно-розыскной деятельности принципам и нормам общественной морали явно было бы упрощением сложной проблемы. Для общей морали не приемлемы такие средства достижения цели, как насилие, ложь, обман, предательство и т.п. В то же время хорошо известно, что, осуществляя оперативно-розыскные меры, сотрудники оперативного подразделения так или иначе пользуются методом принуждения и даже насилия (например, при постановке лица на учет, задержании преступника, дактилоскопировании преступника и др.), дезинформируют разрабатываемое лицо (легенда в оперативной комбинации, морально маскируется сам (при личном сыске) или побуждает к этому другого человека (конфидента) и т.д.).²⁵

Из вышесказанного можно сделать вывод, что одним из фундаментальных положений научной этики является то, что нет заранее обусловленных «добрых» или «злых» средств, а есть средства вынужденные.

С этической точки зрения, осуществление оперативно-розыскной деятельности, в принципе, следует рассматривать как моральный компромисс, на который общество вынуждено идти для достижения благородных целей, но который, тем не менее, предполагает, что в любом случае средство должно быть адекватно цели.

Мораль позволяет формировать нравственные позиции самих оперативных сотрудников и тем самым через них привнести в оперативно-розыскную деятельность все богатство моральных и нравственных правил общества.

Моральной основой негласного сотрудничества граждан с органами внутренних дел является стремление людей выполнить свой гражданский долг перед обществом, как в Европе и Америке.²⁶ Попытки обосновать нравственную природу либо нравственные истоки агентурной работы с точки зрения общей морали беспочвенны и неперспективны. Содействие граждан следует рассматривать как моральный компромисс, в котором, с одной стороны, проявляется ее исключительный характер, а с другой — социальная необходимость.

Эта деятельность, конечно, сомнительна, хотя и направлена против крайнего проявления аморализма — преступности, так как преступность — крайнее проявление безнравственности, и человек (конфидент), помогающий борьбе с ней, совершает морально одобряемый (подавляющим большинством общества) нравственный поступок.

Совершенно очевидно, что пренебрежение моральными ценностями негативно сказывается на качестве деятельности оперативного сотрудника.

Трудно не признать, что формирование нравственного сознания оперативного сотрудника пред-

ставляет собой постоянный, длительный процесс, развитие которого изначально должно быть определенным образом сориентировано. Для этого весьма эффективно использовать определенную систему правил нравственного профессионального поведения.

Ключевой задачей здесь является обеспечение формирования в сознании оперативных сотрудников, осуществляющих содействие граждан оперативно-розыскными органами, высоконравственных, мировоззренческих и профессиональных позиций, создание устойчивой системы, обеспечивающей формирование моральных, профессионально-ориентированных потребностей на основе анализа практических механизмов и кодексов (этикетов) поведения в различного рода служебных ситуациях.²⁷

Необходимость для оперативных сотрудников — «проникать» во внутренний мир человека, оказывать непосредственное воздействие на личность и часто принимать прямое участие в изменении судьбы. Наличие норм профессиональной морали, с одной стороны, содействует успешному осуществлению профессиональных функций, а с другой — обеспечивает охрану интересов личности²⁸ как объекта оперативно-розыскной деятельности.²⁹

Эта деятельность не терпит шаблонов и не может быть досконально регламентирована правовыми нормами. Нестандартные, не предусмотренные никакими инструкциями ситуации заставляют человека творчески подходить к решению вопросов.³⁰ Хотя законы, инструкции, приказы и другие нормативные документы достаточно объемно регламентируют деятельность оперативных сотрудников, конструктивный характер этой деятельности нередко создает ситуации риска, в которых единственным советчиком бывает совесть человека, его чувство долга, высокие нравственные качества. Потеря оперативным сотрудником авторитета чаще всего ведет к недоверию, настороженности со стороны содействующих ему лиц, неверию в необходимость выполняемых ими действий и их моральную оправданность.³¹

Предоставляя оперативным сотрудникам возможность использовать специфические средства и методы для решения своих профессиональных задач, общество предъявляет повышенные требования к ним, оказывает им большое доверие. Ведь право, воздействуя на личность, ее судьбу, несомненно, предполагает повышенную ответственность перед обществом.³²

Некоторые особенности нравственного содержания оперативно-розыскной деятельности вызваны ее тайным (конспиративным) характером.³³ Это — ограниченность нравственного контроля над повседневной деятельностью оперативно-розыскного сотрудника (подразделения) со стороны широкой общественности. «Общественность, как правило, дает оценку тех или иных результатов опе-

ративно-розыскной деятельности, но в силу конспиративного характера этой деятельности она не может дать оценку правомерности применения тех или иных форм и методов, сил и средств.³⁴ Поэтому в деятельности оперативных сотрудников должна быть значительно повышена роль общественного и профессионального долга, ответственности за свои действия.

Сюда же относится и возможность различия в нравственной оценке оперативно-розыскных мероприятий самими сотрудниками и другими людьми, не имеющими отношения к этой деятельности. Дело в том, что конспиративность требует скрывать истинное содержание тех или иных действий, включая их истинный нравственный характер. Поэтому оперативно-розыскные мероприятия со стороны иногда могут восприниматься как безнравственные.

Оперативно-розыскная деятельность оказывает не всегда положительное влияние на самих оперативных сотрудников и граждан, оказывающих им конфиденциальное содействие. В частности, у них могут деформироваться нравственные позиции, сформироваться установка на признание допустимости любого вмешательства в личную и общественную жизнь граждан, произойти привыкание к «изнанке» жизни, притупиться чувство стыдливости и т.п.³⁵

Подлежит ответственности тот оперативник, который идет на неоправданный риск, но еще в большей мере тот, кто не выполняет возложенных на него обязанностей, бездействует из-за боязни последствий. Оперативно-розыскная деятельность на современном этапе не только отвечает требованиям моральных норм, но и способствует их претворению в жизнь посредством борьбы с преступностью, которая является наиболее яркой формой аморального поведения.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 г. // <http://www.pravo.gov.ru>

² 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.

³ Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М., Освелюк А.М., Опалева А.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миронов А.Л. Зинченко Е.Ю. Конституционное право России: Учебник. 8-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

⁴ Конституция Российской Федерации // <http://www.pravo.dov.ru>,

⁵ Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016 г.) «Об оперативно-розыскной деятельности» // <http://www.pravo.gov.ru>

⁶ Хазов Е.Н. Основные элементы конституционно-правового статуса сотрудника полиции и их взаимодействие // Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа российского права: Сб. профессорско-преподава-

тельского состава и адъюнктов. М., 2015. С. 32—34.

⁷ Лобзов К.М., Богданов А.В., Хазов Е.Н. Правовой статус личности как субъект и объект правоотношений в современном законодательстве Российской Федерации (теоретико-методологический анализ) // Вестник Академии экономич. безопасности МВД России. 2015. № 7. С. 20—25.

⁸ Хазов Е.Н. Правовая культура и правосознание как элемент конституционно-правового статуса сотрудника милиции // Правовая культура современного российского общества. 2002. С. 41—45.

⁹ Артемьев А.М., Хазов Е.Н. Роль правовой культуры и правосознания в деятельности сотрудника милиции // Закон и право. 2003. № 5. С. 43—46.

¹⁰ Кони А. Ф. Избр. произв.: В 2-х т. Т. I. М., 1959. С. 29.

¹¹ Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>

¹² Богданов А.В., Хазов Е.Н. Морально-нравственное воспитание сотрудников полиции: основные проблемы, особенности и пути их решения // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 11. С. 183—186.

¹³ Хазов Е.Н., Яндовский А.Н. Влияние профессионализма сотрудников на уровень престижа органов и подразделений МВД РФ // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2006. № 6. С. 112—115.

¹⁴ Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика // Вестник экономич. безопасности. 2015. № 6. С. 95—99.

¹⁵ 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.

¹⁶ Даллес А. Искусство разведки. М., 1992. С. 11.

¹⁷ Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков — одна из реальных угроз национальной безопасности России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 9. С. 152—156.

¹⁸ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Бердников Н.В., Возняк Ю.С. Роль и значение морально-нравственного воспитания для профессиональной деятельности сотрудников полиции // Право и жизнь. 2014. № 196 (10). С. 63—72.

¹⁹ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Карманные кражи: история и реальность // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 3. С. 20—22.

²⁰ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений, связанных с мошенничеством // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 10. С. 276—279.

²¹ 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.

²² Климов И.А., Дубонос Е.С., Тузов Л.Л., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников

Д.А., Алексеев В.В., Богданов А.В., Комахин Б.Н., Комахин Б.Н., Галузо В.Н. Оперативно-розыскная деятельность / Под ред. И.А. Климова. М., 2016.

²³ Хазов Е.Н., Богданов А.В. Анонимное содействие граждан в решении задач ОРД (проблемы, суждения, пути решения) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2009. № 5. С. 180—183.

²⁴ Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»...

²⁵ 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.

²⁶ Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М., 2015.

²⁷ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Правосознание и правовая культура как один из элементов правового статуса сотрудника полиции и их роль в деятельности ОВД по соблюдению охране и защите прав человека // Алтайский юрид. вестник. 2015. № 12. С. 28—31.

²⁸ Хазов Е.Н. Роль и значение правосознания и правовой культуры сотрудника полиции в соблюдении, охране и защите прав человека в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 4. С. 151—153.

²⁹ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Применение полиграфа в оперативно-розыскной деятельности // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2010. № 2. С. 63—65.

³⁰ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Роль оперативных подразделений ОВД по сохранению и защите культурных и исторических ценностей в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 7. С. 53—56.

³¹ 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.

³² Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления морально-нравственного воспитания сотрудников полиции в территориальных подразделениях МВД России и особенности их совершенствования // Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа российского права: Сб. профессорско-преподавательского состава и адъюнктов. М., 2015. С. 74—80.

³³ Богданов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д., Яковец Е.Н. Особенности противодействия киберпреступности подразделениями уголовного розыска. М., 2016.

³⁴ Хазов Е.Н., Чалый Д.В. Роль и значение общественного мнения как фактора совершенствования деятельности полиции западноевропейских государств по обеспечению экономической безопасности // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 5. С. 93—95.

³⁵ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль и значение обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 6. С. 60—62.

УДК 342
ББК 67

ON THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF CUSTOMS AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Vasiliy Nikolaevich GALUZO,
candidate of law, chille-old researcher at the Institute of
education and science;

Василий Николаевич ГАЛУЗО,
старший научный сотрудник НИИ образования и
науки, кандидат юридических наук
E-mail: vgrmn@yandex.ru

Nail Akhmetovich KANAFIN,
associate professor in the department of economics of
culture at the Moscow state Institute of culture

Наиль Ахметович КАНАФИН,
доцент кафедры экономики культуры Московского
государственного института культуры
E-mail: if010156@mail.ru

Научные специальности: 12.00.01 — теория и история права и государства, история учений о праве и государстве;
12.00.12 — криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность

Annotation. The article defines the contents and the dynamics of the constitutional-legal status of customs authorities in the Russian Federation (since 1991).

Keywords: Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, a state body, system of customs bodies, the status, normative act, the Customs code of the Russian Federation.

Аннотация. В статье определено содержание и динамика конституционно-правового статуса таможенных органов в Российской Федерации (с 1991 г.).

Ключевые слова: Российская Федерация, Конституция РФ, государственный орган, система таможенных органов, статус, нормативный правовой акт, Таможенный кодекс РФ.

Предметом данной статьи является конституционно-правовой статус таможенных органов, который уже и в Российской Федерации¹ изменялся.

В юридической литературе обычно конституционно-правовой статус таможенных органов определяется опосредованно в системе правоохранительных органов Российской Федерации или через различные правоотношения (гражданские, валютные и др.).²

Так, результатом проведенного исследования А.В. Гусева явилось определение понятия «правоохранительный орган исполнительной власти»³. Система правоохранительных органов исполнительной власти, по мнению этого же автора, представляет собой: «МВД РФ с подведомственной Федеральной миграционной службой, Министерство юстиции с подведомственными ему Федеральной

службой исполнения наказаний и Федеральной службой судебных приставов, ФСБ РФ, Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотиков и ФТС РФ»⁴.

Изложенное позволило А.В. Гусеву высказать суждение «о возможности принятия нормативного акта в форме федерального закона «О системе правоохранительных органов исполнительной власти», где целесообразно закрепить перечень и правовое положение данных органов, что будет способствовать унификации их статуса»⁵. В комментируемой публикации допущено смешение категорий из административного права («МВД РФ» и др.) и из теории правоохраны.⁶

М.Е. Попова, рассмотрев таможенные органы «с точки зрения участия их в хозяйственных отношениях в условиях рыночных реформ», высказала

следующее суждение: «В настоящее время существуют серьезные теоретические трудности, связанные с недостаточной научной проработанностью вопросов таможенно-правовых отношений». ⁷ В приведенном суждении допущено гипертрофирование таможенных правоотношений. ⁸

Автор научной публикации, предметом которой явились «теоретико-правовые аспекты места и роли таможенных органов в механизме Российской государственности», высказал несколько суждений:

«2. Правоохранительные органы следует понимать в широком (теоретическом) и узком (законодательном) смыслах. В широком смысле это суд, органы прокуратуры, органы, деятельность которых направлена на борьбу с преступностью и другими правонарушениями (органы внутренних дел, органы Федеральной службы безопасности, федеральные органы налоговой полиции, таможенные органы и другие подобные им вооруженные и военизированные органы), органы юстиции, осуществляющие констатацию юридически значимых действий и фактов, негосударственные правоохранительные структуры (адвокатура, частнопрактикующие нотариусы, частные детективные и охранные предприятия). Правоохранительные органы в узком смысле — это такие органы, которые прямо названы правоохранительными в законодательных и иных нормативно-правовых актах и деятельность которых в значительной степени направлена на борьбу с преступностью и другими правонарушениями. Эти органы относятся исключительно к органам исполнительной власти»;

«5. Таможенные органы Российской Федерации — это единая система органов исполнительной власти, составная часть сил обеспечения безопасности и правоохранительного механизма Российского государства, непосредственно осуществляющих таможенное дело»;

«6. Необходимо предоставить таможенным органам право предварительного следствия, в первую очередь, по делам о контрабанде»;

«7. В настоящее время не существует комплексного нормативного акта, который бы определил правовой статус таможенных органов Российской Федерации». ⁹

Представляется несовершенным наделение управомоченных должностных лиц таможенных органов правом на осуществление одной из разновидностей уголовно-процессуальной деятельности — предварительного следствия. ¹⁰

По существу аналогичное исследование осуществлено и Н.В. Прусаковой, только дополнительно в сравнительно-правовом аспекте. ¹¹

Предметом исследования Р.А. Волкова являлись «механизм, методы и процедура валютного контроля, осуществляемого таможенными органами Российской Федерации». ¹² В результате поимено-

ванным автором определены понятия: «валютный контроль таможенными органами» («совершение с использованием форм и методов таможенными органами необходимых действий, направленных на соблюдение резидентами и нерезидентами установленного законами и иными нормативно-правовыми актами порядка совершения валютных операций, связанных с перемещением через таможенную границу товаров и транспортных средств, валюты и валютных ценностей»); «система таможенно-банковского валютного контроля» («многофункциональный автоматизированный комплекс формирования, передачи, обработки и анализа таможенными органами и банковскими структурами информационных массивов, отражающих осуществление в процессе внешнеторговой деятельности валютных операций, а также совокупность мер государственно-правового принуждения административного и уголовного характера, применяемых в отношении нарушителей валютного и таможенного законодательства») ¹³. Валютный контроль не является одной из функций таможенных органов. ¹⁴

Хотя целью исследования А.К. Булатова являлось определение административно-правового статуса таможенных органов Российской Федерации, однако обнаруживаем лишь определения нескольких понятий: «таможенные органы» («правоохранительные органы исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющие в рамках единой, вертикально организованной системы государственных органов таможенное регулирование в государстве в пределах поставленных задач и закрепленных за ними властных полномочий»); «система таможенных органов» («обусловленная функциональной общностью, единством целей и задач (непосредственное осуществление таможенного дела) совокупность таможенных органов, существующих в рамках единой, централизованной системы»). ¹⁵

Е.В. Трунина, успешно осуществлявшая научное творчество и правоприменение, также сфокусировала внимание на административно-правовом статусе таможенных органов («Рассмотрев систему таможенных органов, можно заметить, что административно-правовой статус ее структурных элементов имеет свои особенности, которые особенно ярко проявляются в закрепленной за ними компетенции... Компетенция таможенных органов может различаться не только в зависимости от принадлежности к тому или иному звену системы таможенных органов»; «Необходимо создать такую организационно-правовую основу деятельности таможенных органов, которая позволит сформировать современную систему обеспечения интересов государства в сфере таможенного дела, оказывать эффективное противодействие угрозам безопасности Российской Федерации, решать социально-экономические задачи, создать благоприятные условия для деятель-

ности торговых сообществ, физических и юридических лиц»¹⁶. Речь должна идти не о компетенции, а о функциях таможенных органов.¹⁷

Группа авторов-единомышленников (О.В. Климова, Л.Д. Лавриненко, Н.П. Лазарева и А.Ф. Шестаков), отмечая правоохранный характер деятельности таможенных органов, предлагает «определить и нормативно закрепить границы полномочий в борьбе с контрабандой и другими правонарушениями в сфере внешнеэкономической деятельности заинтересованных специалистов и служб; на основе четкого разграничения функций разработать методику координации и взаимодействия специальных служб таможенных органов с другими правоохранными структурами при проведении совместных скоротечных и долговременных операций».¹⁸ Здесь лишь обращаем внимание на ущербность термина «борьба с преступностью».¹⁹

Теперь непосредственно об анализе нормативных правовых актов, в той или иной мере закрепляющих статус таможенных органов именно в Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РСФСР «О Государственном таможенном комитете РСФСР» № 161 от 25 октября 1991 г.²⁰ и с целью «обеспечения экономической основы суверенитета и государственной безопасности РСФСР, защиты интересов народа Российской Федерации» был образован Государственный таможенный комитет РСФСР (ГТК РСФСР).

Постановлением Правительства РСФСР «Вопросы Государственного таможенного комитета РСФСР» № 65 от 26 декабря 1991 г.²¹ утверждались структура центрального аппарата Государственного таможенного комитета РСФСР и Положение о Государственном таможенном комитете РСФСР. В Положении о Государственном таможенном комитете РСФСР содержались следующие предписания: «Государственный таможенный комитет РСФСР является центральным таможенным органом РСФСР» (абз. 1 п. 1); «Государственный таможенный комитет РСФСР возглавляет Председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от нее Президентом РСФСР» (абз. 1 п. 8).

Указом Президента РФ «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» № 1147 от 30 сентября 1992 г.²² определялся статус всякого государственного комитета, в том числе и Государственного таможенного комитета РФ («Государственный комитет Российской Федерации является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим на основе коллегиальности межотраслевое регулирование. Председатель государственного комитета входит по должности в состав Правительства Российской Федерации. Решения государственного комитета по

межотраслевым вопросам, имеющим общенормативный характер, принимаются совместно членами комитета и оформляются в виде постановления. Члены государственного комитета утверждаются и освобождаются Правительством Российской Федерации. Оперативное руководство по функциям, возложенным на государственный комитет, осуществляется председателем государственного комитета на принципах единоначалия. Его решения оформляются приказом» (п. 3).

12 декабря 1993 г. была принята Конституция РФ, введенная в действие 25 декабря того же года²³. В Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.²⁴ термин «таможенный» употребляется в отдельных статьях этого нормативного правового акта²⁵ с наивысшей юридической силой на территории Российской Федерации (п. «ж» ст. 71, ч. 1 ст. 74, ст. 106).

Указом Президента РФ № 2014 от 25 октября 1994 г. было утверждено Положение о Государственном таможенном комитете Российской Федерации, некоторые положения которого нами приведены в полном объеме: «Государственный таможенный комитет Российской Федерации... является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим непосредственное руководство таможенным делом в Российской Федерации. ГТК России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и общественными объединениями» (п. 1); «ГТК России возглавляет председатель. Председатель ГТК России назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации» (п. 9).

В соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» № 483 от 30 апреля 1998 г.²⁶ Государственный таможенный комитет РФ (ГТК РФ) был включен в рубрикатор «III. Государственные комитеты Российской Федерации».

Статус Государственного таможенного комитета РФ сохранился и в Указе Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» № 651 от 25 мая 1999 г.²⁷

В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» № 314 от 9 марта 2004 г.²⁸ Государственный таможенный комитет РФ «преобразован» в Федеральную таможенную службу РФ (ФТС РФ).

Постановлением Правительства РФ № 429 от 21 августа 2004 г. было утверждено Положение о Федеральной таможенной службе, некоторые положения из которого нами приведены в полном объеме: «Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и над-

зору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями» (п. 1); «Федеральная таможенная служба находится в ведении Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации» (п. 2); «Федеральную таможенную службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра экономического развития и торговли Российской Федерации» (п. 8).

Постановлением Правительства РФ «О Федеральной таможенной службе» № 459 от 26 июля 2006 г.²⁹ было утверждено Положение о Федеральной таможенной службе, из которого приводим несколько положений: «Федеральная таможенная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями» (п. 1); «Руководство деятельностью Федеральной таможенной службы осуществляет Правительство Российской Федерации» (п. 2).

В соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» № 636 от 21 мая 2012 г.³⁰ Федеральная таможенная служба РФ включена в рубрикатор «П. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам» с подведомственностью Министерству финансов РФ.

Постановлением Правительства РФ № 809 от 16 сентября 2013 г.³¹ утверждено Положение о Федеральной таможенной службе, некоторые положения которого приводим в полном объеме: «Федеральная таможенная служба (ФТС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, функции агента валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проверки документов в

специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска), функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации... а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений» (п. 1); «Руководство деятельностью Федеральной таможенной службы осуществляет Правительство Российской Федерации» (п. 2).

Таким образом, даже за непродолжительный период существования государства, именуемого Российская Федерация (1991 — 2016), статус таможенных органов, обеспечивающих этому же государству более 30% доходов федерального бюджета (например, в 2007 г. — 29, 85%, в 2012 г. — 31, 88%, в 2014 г. — 31, 98 %) ³², конъюнктурно и необоснованно видоизменялся.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, относительно таможенных органов в Российской Федерации необходимо рассматривать их исключительно конституционно-правовой статус.

Во-вторых, конституционно-правовой статус таможенных органов предполагает их самостоятельность. Должностное лицо системы таможенных органов, наделенное наибольшим объемом полномочий, целесообразно назначать в соответствии с указом Президента РФ.

В-третьих, основу звенности системы таможенных органов составляют: федеративное устройство РФ и административно-территориальное деление РФ.

В-четвертых, высшее звено системы таможенных органов — Федеральная таможенная служба — должна находиться в исключительном ведении главы государства.

¹ Мы считаем правомерным с 25 декабря 1991 г. для наименования государства использование исключительно термина «Российская Федерация» (подроб. об этом см.: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2010. № 5. С. 119—123).

² Подроб. о правоохранительных органах см.: Галузо В.Н. Система правоохранительных органов России: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 10—16, 188—208; Галузо В.Н. Правоохрана прокурором в Российской Федерации // Закон и право. 2008. № 6. С. 38—39; Галузо В.Н. Теория правоохраны — новое направление в российской юридической науке? // Закон и право. 2009. № 12. С. 15—16; Галузо В.Н. Теория правоохраны в Российской Федерации: pro et contra // Гос-во и право. 2012. № 11. С. 110—113; Батюк В.И., Галузо В.Н. «Система государственной право-

- защиты»: допустимо ли формирование в Российской Федерации? // *Право и государство: теория и практика*. 2014. № 8. С. 28—34;
- Галузо В.Н., Эриашвили Н.Д. О функциональном подходе при определении содержания деятельности таможенных органов в Российской Федерации // *Закон и право*. 2014. № 12. С. 45—47;
- Галузо В.Н. О формах международного сотрудничества таможенных органов Российской Федерации // *Международное право и международные организации*. 2015. № 1. С. 49—53;
- Олимпиаев А.Ю., Галузо В.Н. Об истории развития таможенного законодательства России (с 1649 г. по настоящее время) // *Право и жизнь*. 2015. № 6. С. 95—112;
- Галузо В.Н., Канафин Н.А. О субъектах таможенного права в Российской Федерации // *Право и жизнь*. 2015. № 8. С. 223—235;
- Правоохранительные органы: Учебник для студентов вузов. 10-е изд., перераб. и доп. / Под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Ендольцевой, О.Д. Жука. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 8—22, 283—303;
- Галузо В.Н. Таможенное право: Учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.
- ³ Гусев А.В. Конституционно-правовой статус правоохранительных органов исполнительной власти в его соотношении с международно-правовым регулированием: Монография. Екатеринбург: Уральский юрид. ин-т МВД России, 2012. С. 71.
- ⁴ Там же.
- ⁵ Там же. С. 72.
- ⁶ См. об этом: Галузо В.Н., Канафин Н.А. Правоохрана таможенными органами в Российской Федерации // *Аграрное и земельное право*. 2015. № 8. С. 101—107;
- Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.
- ⁷ Попова М.Е. Таможенные органы как субъекты гражданских правоотношений: Учеб. пособие. Саратов: СЮИ МВД России, 1999. С. 36.
- ⁸ См. об этом: Галузо В.Н. О некоторых проблемах отраслевой принадлежности таможенных платежей в Российской Федерации // *Финансовое право и управление*. 2014. № 3. С. 140—143.
- ⁹ Зябкин В.М. Таможенные органы в механизме Российского государства (теоретико-правовой аспект): Автореферат дис. канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 6, 7—8.
- ¹⁰ Подроб. об этом см.: Галузо В.Н., Якупов Р.Х. Уголовный процесс: Учебник. 7-е изд., перераб. М.: ТЕИС, 2013. С. 330—341;
- Галузо В.Н., Канафин Н.А. Органы предварительного следствия в Российской Федерации (состояние и перспективы развития) // *Таврический научный обозреватель*. 2015. № 2. С. 58—61.
- ¹¹ Прусакова Н.В. Таможенные органы в механизме современного государства (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
- ¹² Волков Р.А. Таможенные органы в системе валютного контроля: Автореф. дис. ... канд. экономич. наук. М., 2003. С. 5.
- ¹³ Там же. С. 7, 21.
- ¹⁴ Обоснование этого положения приведено в иных наших публикациях (см. об этом, напр.: Галузо В.Н., Эриашвили Н.Д. О функциональном подходе при определении содержания деятельности таможенных органов в Российской Федерации // *Закон и право*. 2014. № 12. С. 45—47).
- ¹⁵ Булатов А.К. Таможенные органы Российской Федерации (административно-правовой статус): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 6, 9.
- ¹⁶ Трунина Е.В. Таможенные органы Российской Федерации в системе государственного управления: Монография. М.: Юстицинформ, 2009. С. 243, 245.
- ¹⁷ См. об этом, напр.: Галузо В.Н., Канафин Н.А. О многозначности термина «таможенное право» в Российской Федерации // *Аграрное и земельное право*. 2016. № 8. С. 119—124.
- ¹⁸ Климова О.В., Лавриненко Л.Д., Лазарева Н.П., Шестаков А.Ф. Таможенные органы (функции и правоохранительная деятельность): Учеб. пособие. Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2011. С. 98.
- ¹⁹ Подроб. об этом см.: Галузо В.Н. Борьба с преступностью в России: состояние и перспективы развития // *Закон и право*. 2008. № 7. С. 35—36.
- ²⁰ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1479. Накануне, т.е. 21.10.1991 г., Президиум ВС РСФСР согласился с предложением Президента РСФСР об образовании ГТК РСФСР (см.: постановление Президиума ВС РСФСР «Об образовании Государственного таможенного комитета РСФСР» № 1780-1 от 21.10.1991 г. // *Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР*. 1991. № 43. Ст. 1410).
- ²¹ В официальных источниках не публиковалось.
- ²² Рос. газ. 1992. 7 окт. Утратил юридическую силу в соответствии с Указом Президента РФ № 710 от 09.07.1997 г. (см.: СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3422).
- ²³ Рос. газ. 1993. 25 дек.
- ²⁴ СЗ РФ. 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.
- ²⁵ О системе нормативных правовых актов в РФ подроб. см.: Галузо В.Н. О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // *Образование. Наука. Научные кадры*. 2009. № 4. С. 27—30.
- ²⁶ СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2020.
- ²⁷ Там же. 1999. № 22. Ст. 2727.
- ²⁸ Там же. 2004. № 11. Ст. 945.
- ²⁹ Там же. 2006. № 32. Ст. 3569. Утратило юридическую силу в соответствии с постановлением Правительства РФ № 809 от 16.09.2013 г. (см.: СЗ РФ. 2013. № 38. Ст. 4823).
- ³⁰ СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.
- ³¹ Там же. 2013. № 38. Ст. 4823.
- ³² Подроб. об этом см.: Галузо В.Н. Таможенное право: Учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 233—234.

УДК 342.72/.73
ББК 67.400

FEATURES OF THE LEGAL STATUS THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Vladimir Grigoryevich ISHCHUK,
graduated in a military academy of department of
the constitutional and municipal right of the Moscow
university Ministry of internal affairs of Russia
of V.Ya. Kikot

Владимир Григорьевич ИЩУК,
адъюнкт кафедры конституционного и муниципаль-
ного права Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя
E-mail: valdemar130@ya.ru

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. The article analyzes the normative legal acts regulating constitutional-legal status of the Ombudsman. Examines the interaction of the Ombudsman with civil society organizations and the media.

Keywords: ombudsman, commissioner for human rights, constitutional and legal status, the elements of the constitutional-legal status.

Аннотация. В статье проводится анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих конституционно-правовой статус института омбудсмена. Рассматриваются вопросы взаимодействия института омбудсмена с общественными организациями и средствами массовой информации.

Ключевые слова: омбудсмен, уполномоченный по правам человека, конституционно-правовой статус, элементы конституционно-правового статуса.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации¹ утверждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.²

Конституционно-правовой статус институтов государственной власти рассматривается и разрабатывается в основном учеными конституционного и административного права.³ Одно из определений правового статуса дано в Большом юридическом словаре под редакцией А.Я. Сухарева и В.Е. Крутских: «...установленное общепризнанными мерками права состояние его субъектов, совокупность их прав и обязанностей». Похожее по смысловой нагрузке определение содержится в Юридической энциклопедии под редакцией М.Ю. Тихомирова, которая определяет «статус» как правовое состояние (совокупность предусмотренных законодательством прав и обязанностей).

Содержание нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации, региональные законы,

регулирующие область деятельности института омбудсмена, отражают не всегда идентичный по отношению друг к другу, а порой различный круг прав, обязанностей и гарантий. В связи с этим правовой статус уполномоченного по правам человека может отличаться в различных субъектах Российской Федерации.⁴

Отсутствие общих правовых норм и принципов, регулирующих деятельность уполномоченного по правам человека на территории субъектов Российской Федерации, является одной из актуальных проблем. При более детальном рассмотрении конституционно-правового статуса уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации необходимо определить основы конституционно-правового статуса института регионального омбудсмена.

Правовой статус государственного органа должен включать корректную, детальную регламентацию меры использования им своих полномочий посредством наделения каждого отдельного государственного органа необходимым объемом прав, установления сферы применения данных прав

(предметов ведения) и территориальных рамок их применения.⁵

Определение правового статуса института регионального омбудсмена в субъектах Российской Федерации является актуальным и достаточно важным нормотворческим процессом, поскольку именно правовой статус уполномоченного по правам человека лежит в основе применения тех или иных мер ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации в отношении государственных служащих данного института.

Особенность правового статуса уполномоченного по правам человека заключается в назначении, а именно, в процедуре, имплантированной органам государственной власти, как правило, представительного-законодательного органом, однако статус омбудсмена отражает неподотчетность, независимость его профессиональной деятельности при защите прав человека и гражданина.

Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации можно рассматривать как юридическое, должностное лицо, являющееся руководителем государственного органа, в состав которого входит аппарат госслужащих, формирующийся самим омбудсменом.

Наличие российского гражданства в рамках избрания (или назначения) на должность уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации должно быть обязательным критерием, поскольку именно статус гражданина является основополагающим и необходимым условием предоставления политических прав и доступа к государственной службе в Российской Федерации.⁶

Уполномоченный по правам человека создается для осуществления определенных целей, задач и функций как орган государственной власти.

Так, в соответствии с Законом Пермской области «Об Уполномоченном по правам человека в Пермской области» от 9 декабря 2000 г. № 1241-188 «должность Уполномоченного по правам человека в Пермской области учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты конституционных прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами».

В Пермской области Уполномоченный по правам человека наделен следующим блоком прав:

- запрашивать и получать от органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц сведения, документы и материалы, необходимые для выполнения возложенных на Уполномоченного обязанностей;
- получать письменные объяснения от должностных лиц по вопросам, отнесенным к компетенции Уполномоченного;
- направлять заключение о недопустимости нарушения прав и свобод человека и гражданина

органам государственной власти, местного самоуправления⁷ и должностным лицам, допускающим такие нарушения, осуществлять другие формы реагирования при нарушении прав и свобод человека и гражданина;⁸

- проводить проверки соблюдения прав граждан государственными органами и органами местного самоуправления, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.⁹ Проводить проверки соблюдения прав граждан территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законодательством;

- направлять органам государственной власти и местного самоуправления предложения по обеспечению защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина;¹⁰

- самостоятельно или с привлечением экспертов и специалистов в пределах утвержденной сметы расходов Уполномоченного проводить исследования в области защиты прав и свобод человека и гражданина;

- при наличии информации о массовых либо грубых нарушениях прав человека предлагать Законодательному Собранию вызывать и заслушивать по поводу обнаруженных нарушений прав человека должностных лиц соответствующих органов государственной власти, а также самостоятельно принимать решение о рассмотрении поступившей к нему информации;

- обращаться в установленных формах в Уставный суд в случаях нарушения прав и свобод человека и гражданина.¹¹

Уполномоченный обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании по вопросам, связанным с реализацией и защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Содействуя правовому просвещению в области прав и свобод человека и гражданина, форм и методов их защиты, Уполномоченный вправе:

- распространять информацию о правах и свободах человека и гражданина, выпуская официальные периодические издания и иные издания о правах и свободах человека и гражданина;

- инициировать создание грантовых программ по правозащитной тематике, принимать участие в их составлении и определении победителей конкурсов.

- Содействуя органам государственной власти и органам местного самоуправления в обеспечении гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов ребенка, Уполномоченный вправе:

- назначать Уполномоченного по правам ребенка в статусе своего заместителя по защите прав и интересов ребенка;

• проводить общественные обсуждения кандидатуры Уполномоченного по правам ребенка и вносить кандидатуру Уполномоченного по правам ребенка на согласование с Законодательным Собранием.¹²

Уполномоченный вправе производить поощрения граждан и организаций за особые заслуги в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, развитие институтов гражданского общества.

Аналогичная трактовка имеется в таких субъектах Российской Федерации, как: Республика Башкортостан, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Ставропольский края, Архангельская, Амурская, Астраханская, Свердловская, Волгоградская, Калининградская, Кемеровская, Московская, Самарская, Смоленская, Тюменская области, г. Санкт-Петербург.¹³

Имеются особенности, например, в Республике Коми: государственная должность Уполномоченного по правам человека здесь сформирована в целях соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина «организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности»; в Калужской, Липецкой и Саратовской областях должность Уполномоченного по правам человека учреждается «в целях защиты прав и свобод человека и гражданина...», при этом нет сведений, отражающих механизм государственной защиты государственных служащих.

Одним из самых важных признаков государственного органа является наличие государственно-властных полномочий. В обязанности государственных органов входят государственно-властные полномочия, которые реализуются в принимаемых ими императивно-управленческих решениях¹⁴. Властные полномочия государственных органов обеспечивают возможность решать ряд некоторых вопросов, издавать нормативные акты в пределах их полномочий в обязательном порядке к исполнению другими государственными органами, должностными лицами и гражданами и следить за выполнением и реализацией этих актов.¹⁵

Детальная регламентация мер властных полномочий выражается в обязанностях государственных органов и практически реализуется принимаемыми ими управленческими решениями. В пределах предоставленных прав и обязанностей полномочия государственных органов позволяют решать определенный круг вопросов, издавать нормативно-правовые акты, обязательные к исполнению иными государственными органами, должностными лицами, а также гражданами, находящимися на территории субъекта.

Правовой статус государственных органов должен включать конкретную, детальную регламен-

тацию меры использования имплементированных ему полномочий. Данная цель достигается путем наделения каждого конкретного государственного органа соответствующими обязанностями и правами, определения сферы применения данных прав (предметов ведения) и территориальных пределов их использования.

Для выполнения возложенных на него задач Уполномоченный обязан:

- рассматривать жалобы и заявления граждан, лиц без гражданства и иностранных граждан о нарушениях органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами прав и свобод человека и гражданина;¹⁶
- принимать меры по фактам нарушения органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами прав и свобод человека и гражданина в порядке, определенном настоящим Законом;
- по инициативе Законодательного Собрания, губернатора субъекта составлять специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод человека и гражданина;
- составлять ежегодный доклад о соблюдении прав человека;
- вести личный прием граждан, оказывать им бесплатную юридическую помощь по вопросам, относящимся к его компетенции;
- осуществлять иную деятельность, направленную на защиту прав человека.¹⁷

К категории государственно-властных полномочий целесообразно отнести именно те полномочия института омбудсмена в субъектах Российской Федерации, которыми они наделены в рамках рассмотрения жалоб, поступающих в их адрес.¹⁸ Практически во всех нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации полномочиям региональных уполномоченных по рассмотрению жалоб посвящены специальные статьи.

Базовой учредительной основой для института Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и субъектах служит Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹⁹ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ, предусматривающий механизм назначения на должность уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации, отражающий возможность учреждения локальными нормативно-правовыми актами субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом).

В ряде областей, краев, республик и областей (субъектов) Российской Федерации нормативно-правовой статус института омбудсмена, формат и порядок назначения уполномоченного по правам человека на должность и освобождения от должности, а также компетенцию, условия деятельности, а

также гарантии (материальные и социальные гарантии независимости уполномоченного, связанные с оплатой труда, медицинским, социальным и иным обеспечением и обслуживанием) устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации²⁰ и субъекта Федерации.²¹

Необходимо отметить, что порядок и стадии образования государственного органа имеют важное значение для его конституционно-правового статуса, определяя источник и природу полномочий уполномоченного по правам человека.

Нормативно-правовая база субъектов Российской Федерации дифференцированно подходит к определению данного института в конституциях (уставах) и законах об уполномоченном по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации. Данная ситуация обусловлена тем, что указанный институт (уполномоченного по правам человека) должным образом не закреплён на федеральном уровне, тем самым не позволяя законодателью на региональном уровне однотипно и единообразно определить и закрепить статус, гарантии, полномочия, а также сферу компетенции института омбудсмана на территории всей Российской Федерации.²²

Совершенствование законодательства на уровне субъектов РФ путем нормотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации в основном происходит по результатам обсуждения на региональном уровне омбудсменами на «круглых столах» региональных правовых актов, не получая при этом достаточного согласования со стороны института по правам человека на федеральном уровне²³.

Очевидно, что в некоторых случаях нормативно-правовое обеспечение субъектов России довольно полно регламентирует профессиональную и служебную деятельность института омбудсмана в конкретном крае, республике, области (субъекте) Российской Федерации.

В связи с этим очевидна необходимость внесения дополнений и изменений в уставы и конституции субъектов России, региональные законы об уполномоченных по правам человека, реестры государственных должностей, иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации (регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные акты субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях) в части регулирования правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Анализ действующих законодательных основ и специальных источников, посвященных правовому статусу института омбудсмана в субъектах Российской Федерации, отражает недостаточную систематизацию, изученность юридической природы,

определение компетенций, а также место уполномоченного по правам человека в сфере системы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.²⁴

Относительно федерального уровня в целях укрепления правового статуса уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации целесообразным видится определение юридической природы региональных омбудсменов. В субъектах Российской Федерации на сегодняшний день сформированы разные подходы к решению этой категории вопросов. В частности, у региональных уполномоченных по правам человека в усеченном виде, но все-таки имеются государственно-властные полномочия, отражающие признак государственного органа. Вопрос же о наличии у уполномоченных по правам человека функций представителя государственной власти остается спорным.²⁵

В завершение необходимо отметить, что этапы становления и развития института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации зависят не столько от директивной воли высших органов власти как федерального, так и регионального уровня, сколько от осознания необходимости введения и дальнейшего развития вышеуказанного института общественностью, от инициативы, направленной на укрепление позиций уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации.

¹ Конституция Российской Федерации 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 г. // <http://www.pravo.gov.ru>

² Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>

³ Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

⁴ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: Учебник для юрид. вузов: В 3-х т. Т. 1. М., 2011.

⁵ 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. М., 2016.

⁶ 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. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

⁷ 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., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

- ⁸ 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.
- ⁹ Егоров С.А. Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук // Моск. ун-т МВД Российской Федерации. Москва, 2005.
- ¹⁰ 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.
- ¹¹ Хазов Е.Н. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2004.
- ¹² Харламов С.О., Несмелов П.В. Основы демографической политики Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2012. №8. С. 29—33.
- ¹³ Миронов О.О. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектов: Сб. док. М.: Юрид. лит., 2000.
- ¹⁴ Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Киринос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олишпиев А.Ю., Осавельюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.
- ¹⁵ 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. М., 2013.
- ¹⁶ 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., 2003. С. 58—60.
- ¹⁷ Жестянников 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 области) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.
- ¹⁸ Несмелов П.В. Конституционно-правовое обеспечение прав человека на неприкосновенность частной жизни в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
- ¹⁹ Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>
- ²⁰ 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. М., 2016.
- ²¹ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2013.
- ²² Корнеева Н.В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. СПб., 2012.
- ²³ Миронов О.О. Указ. соч.
- ²⁴ Хазов Е.Н. Основы конституционно-правового статуса человека и гражданина в России // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Мат-лы науч.-практ. конф. М.: МосУ МВД России, 2009.
- ²⁵ 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.

THE NATIONAL POLICY OF THE MODERN RUSSIAN STATE

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Sergei Alekseevich EGOROV,
deputy head of the department of constitutional and municipal law of Moscow University of the Ministry of internal affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of law, associate professor

Viktor Fedorovich VOROBYEV,
professor of constitutional and municipal law of 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 UNK SP of the Ministry of internal affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of law

Сергей Алексеевич ЕГОРОВ,
заместитель начальника кафедры конституционно-го и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Виктор Федорович ВОРОБЬЕВ,
профессор 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 УНК СП Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук
E-mail: support@mosu-mvd.com

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. The article considers topical issues of national public policy in relation to the population residing on the territory of the Russian Federation.

Keywords: national policy, national interests, national security.

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы национальной государственной политики, проводимой в отношении населения, проживающего на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: национальная политика, национальные интересы, государственная безопасность.

Основные направления национальной политики обеспечиваются институтами государственной власти, органами государственной власти и местного самоуправления, которые осуществляют свои функции на правовой основе: Конституции Российской Федерации;¹ федерального и регионального законодательства;² нормативно-правовых актов субъектов РФ³ и органов местного самоуправления.⁴

Национальные интересы России — это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной и других сферах.

Успешная реализация вопросов национально-этнических отношений в процессе реализации государственной национальной политики зависит от личного контроля высших должностных лиц страны за исполнением федерального законодательства, постановлений Правительства Российской Федерации, законодательства субъектов Федерации, а также совместных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти,⁵ реализующих вопросы государственной национальной политики в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития нашей страны.⁶

Направленность национальной политики в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления должна быть обусловлена необходимостью разрешения существующих межнациональных проблем, территориальной целостности, разграничения полномочий между федеральным центром и регионами, особенно в той области, где происходит реализация первостепенных экономических, социальных и национальных проектов и важных региональных программ.⁷

При этом формирование органами государственной власти и местного самоуправления идей межнационального равенства, взаимопонимания, толерантности и развитие гражданского, правового многонационального общества в состоянии ослаблять в национально-этническом сознании разнообразные предрассудки, такие, как ксенофобия, этнофобия, связанные с националистическими проявлениями в субъектах Федерации и постоянным раскручиванием «межнационального вопроса».⁸

В то же время функциональная правовая обязанность органов государственной власти и местного самоуправления должна проявляться в защите этнокультурного многообразия народов и опираться на конституционные нормы, гарантирующие разностороннюю защиту; при этом должностные лица субъектов Федерации и местного самоуправления, являясь гарантами соблюдения Конституции РФ, обязаны противодействовать разнообразному ущемлению (нарушению) прав и свобод целых групп населения.⁹

В своей деятельности органы государственной власти и местного самоуправления должны реализовывать важные принципы равенства многонационального общества, обеспечивать толерантные межнациональные взаимоотношения и гарантировать утверждение широкой системы государственной защиты национальных интересов, прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в ст. 17 Конституции РФ. Их всеобъемлющая поддержка органами государственной власти и местным самоуправлением должна быть цивилизованной, законной, не дискриминационной, без двойных стандартов.¹⁰

Важным содержанием обеспечения современной национальной государственной политики в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления остается противодействие явлениям межнациональной розни в процессе реализации приоритетных задач и масштабной переподготовки государственных и муниципальных служащих, а также повышения их квалификационного уровня. Это связано с тем, что их повседневная деятельность должна быть направлена на правовую защищенность малочисленных народов, системность в продвижении вопросов воссоединения разделенных народов, развитие межнациональных взаимоотношений, борьбу с дискриминацией по на-

циональному признаку, а также активную работу по уничтожению фундамента межнациональных противоречий.

Такая деятельность органов государственной власти позволяет противодействовать разрастанию межконфессиональных и межнациональных конфликтов и повышает эффективность правовой системы нашего государства.

В связи с этим необходим определенный порядок по согласованию федеральной и региональной национальной политики; при этом необходимо совершенствовать принципы равных возможностей при реализации прав и свобод человека и гражданина, которые носят всеобщий характер и выражаются в абстрактном, формальном и прямом законодательном равенстве, а толерантность фактически разных людей позволяет быть участниками и формировать важные социально-общественные, экономические и политические многонациональные взаимоотношения.¹¹

Органы государственной власти и местного самоуправления должны находить разнородные решения, ярко выраженные цивилизованные формы взаимоотношений при использовании исторически сформировавшегося взаимодействия российских народов для развития правовых, многонациональных и социально-общественных программ в целях обеспечения суверенитета национальных общностей, впитавших культурные и исторические традиции, отражающие равенство и свободы человека и гражданина.¹²

В этом контексте для органов государственной власти и местного самоуправления важное значение приобретает проблема совершенствования национальной государственной политики, систематизирующая управление многонациональным российским миром, в том числе в рамках стран — участниц СНГ, Договора коллективной безопасности, Шанхайской организации сотрудничества и других международно-правовых взаимоотношений с точки зрения формирования равноправных межнациональных и межгосударственных позиций.¹³

Все это в полной мере влияет на национальные установки в части формирования отношений и поддержки традиций, взаимного обогащения национальных культур, защиты прав и свобод человека,¹⁴ совершенствования концептуальных взглядов на правовую, социальный статус человека и гражданина, верховенство закона и норм права, возможности социализации индивида и достижение равноправия в многонациональном обществе.¹⁵

Очень важно, что при реализации государственной национальной политики и работе по укреплению равноправных отношений представителям органов государственной власти и местного самоуправления, а также руководящим сотрудникам органов внутренних дел субъектов Федерации необхо-

димо обладать специальными психологическими, социальными и правовыми знаниями по реализации задач обеспечения общественных и межэтнических взаимоотношений.¹⁶ Это должно быть обязательным условием при подготовке и переподготовке управленческих кадров.¹⁷ Такая деятельность позволит органам государственной власти своевременно прогнозировать и реагировать на негативные события при реализации государственной национальной политики в субъектах Федерации и допускать к межнациональной деятельности тех лиц, которые владеют искусством ведения переговоров по предотвращению (замораживанию) напряженности и столкновений в многонациональном российском обществе.¹⁸

На фоне различных противоречивых общественно-политических взглядов на межнациональные отношения, в том числе в европейском сообществе,¹⁹ органы государственной власти России и местного самоуправления должны развивать собственные конституционно-правовые отношения для укрепления конституционного строя нашей страны.

В связи с этим, как показывает практика, необходимо рассматривать допуск к государственной службе тех представителей, которые не относятся к межнациональным взаимоотношениям предвзято.²⁰

Отсюда следует необходимость формирования равноправных взаимоотношений с различными национальными представителями и вовлечение их в творческую, культурно-национальную жизнь общества, использование их опыта, что позволяет более эффективно разрешать национальные и правовые вопросы в межнациональных отношениях.

При этом действенным механизмом обеспечения национально-государственных отношений в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления может являться национальная, социальная адаптация к современным условиям совместного проживания и взаимного обогащения на основе уникального опыта нашей многонациональной страны.²¹

Таким образом, социальные отношения, с одной стороны, представляют собой явление правовой, социально-общественной жизнедеятельности, а с другой — воспитание по принятию иных правил и традиций, отстаивающих социальные права и духовную безопасность различных народов России.

Сближение интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной государственной национальной и региональной политики позволят обеспечить в России внутривнутриполитическую стабильность.

¹ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014 г. №11 ФКЗ) // <http://www.pravo.dov.ru>

² Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалова А.А. Актуальные проблемы конституционного права России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016.

³ 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. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

⁴ 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., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. 8-е изд. М., 2016.

⁵ Указ Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // <http://www.pravo.dov.ru>.

⁶ Конституция Российской Федерации...

⁷ Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А. Актуальные проблемы муниципального прав: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2016.

⁸ Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Майоров Н.П., Кирсанов А.Ю., Гаглоев Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

⁹ Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Кириос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

¹⁰ Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Деметрашвили А., Виноградов В.А., Шаповал Е.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». М., 2013.

¹¹ 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., 2003. С. 58—60.

¹² Харламов С.О., Несмелов П.В. Основы демографической политики Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2012. № 8. С. 29—33.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Хазова В.Е., Хазов Е.Н. Международно-правовая защита национально-культурного достоинства народов: Монография. М., 2009.

¹⁶ Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституци-

онных прав и свобод человека в России. М., 2004.

¹⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Рос. газ. 2014. 5 дек.

¹⁸ Эриашвили Н.Д., Аникеева Т.М., Курбанов Р.А., Рыжих И.В., Горелик А.П., Долгов С.Г., Макарчук С.О., Гук В.А., Батрова Т.А., Каменева З.В., Хазова В.Е., Джабуа И.В., Алексий П.В., Рогачев Е.С., Рыбенцов А.А., Никонорова Ю.В. Гражданское право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2016.

¹⁹ Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для сту-

дентов вузов, обучающихся по специальности Юриспруденция». М., 2015.

²⁰ 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.

²¹ Егоров С.А. Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью: Автореф. дис канд. юрид. наук // Моск. ун-т МВД России. М., 2005.

УДК 342

ББК 67

FEATURES OF THE CONCESSION RELATIONS LEGAL STATUS IN THE STUDIES OF THE RUSSIAN LAW SCIENTISTS

ОСОБЕННОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА КОНЦЕССИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В ИССЛЕДОВАНИЯХ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ УЧЕНЫХ-ПРАВОВЕДОВ

Natalia Vladimirovna MIKHAILOVA,
Honored worker of higher school of the Russian Federation, doctor of law, professor

Наталья Владимировна МИХАЙЛОВА,
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации
E-mail: net-46@mail.ru

Annotation. The legal status designation of any legal structure study is one of the most important stages regarding its specificity manifested in interaction with other institutions. This statement fully applies to the definition of the legal nature of concession relations as a tool of public and private law subjects interaction regulated by various branches of Russian legislation. In this context, the most relevant objective is the study of the history of the formation of conceptual views on the problem of the origin, development and normative regulation of concession relations in Russia.

Keywords: concession, concession relations, the legal nature, public-private partnership, charter, privilege.

Аннотация. Обозначение правового статуса любой изучаемой юридической конструкции является одним из важных этапов раскрытия ее специфики, проявляющейся во взаимодействии с другими институтами. Данное утверждение в полной мере относится и к вопросу определения правовой природы концессионных отношений как инструмента взаимодействия субъектов публичного и частного права, регулируемого различными отраслями российского законодательства. В данном контексте наиболее актуальной выглядит задача изучения истории формирования концептуальных взглядов на проблему возникновения, развития и нормативной регламентации концессионных отношений в России.

Ключевые слова: концессия, концессионные отношения, правовая природа, государственно-частное партнерство, жалованная грамота, привилегия.

Ключевым термином, наиболее емко отражающим содержание исследуемой проблематики, является термин «концессия» (от лат. *concessio* — разрешение, уступка). В широком понимании концессия представляет собой совокупность правоотношений, возникающих на основании заключения концессионного соглашения (договора) между субъектами публичного и частного права. В узком смысле институт концессии — это правовой акт субъекта

публичного права, решение, принимаемое таким субъектом о вступлении в регулируемые концессионным законодательством отношения с субъектом предпринимательской деятельности.

Несмотря на то что данная дефиниция отражает суть начального этапа такого взаимодействия, современное российское законодательство не дает четкого определения термина «концессия», обозначая лишь связанное с ним понятие «концесси-

онное соглашение», являющееся договорной формой обложения данного социально-экономического явления¹ и представляющее собой соглашение о создании или передаче объектов недвижимого имущества в сферах, традиционно ассоциирующихся с масштабным участием государственных организаций (например, объектов естественных монополий и др.), с обязательством субъекта публичного права (концедента) предоставить субъекту частного предпринимательства (концессионеру) право владения и пользования указанным объектом на определенный срок².

С точки зрения С.С. Алексеева, под правовой природой следует понимать юридическую характеристику конкретного правового явления, выражающую его специфику, место и функции среди других правовых явлений в соответствии с его социальной природой³.

И.В. Матвеев считает, что определение правовой природы обусловлено необходимостью дать исчерпывающую характеристику тому или иному юридическому факту, процессу, явлению исходя из их сущностных свойств⁴.

Таким образом, при изучении историко-правового и теоретического аспектов юридического обеспечения концессионных правоотношений необходимо обратиться к определенным научным взглядам и выработанным подходам к познанию правовой природы данных отношений.

Концессионные правоотношения имеют достаточно обширную историю; изучению их отдельных элементов, а также отношений, являвшихся прообразом современных форм государственно-частного партнерства⁵, были посвящены многие труды представителей отечественной науки.

Например, выдающийся правовед Б.Н. Чичерин в рамках исследования вопросов управления на Руси пристально рассматривал такую форму администрирования, как институт кормлений, и пришел к следующему выводу о его происхождении: «Кормления образовались из понятия о суде как о частной собственности, о доходной статье, которая по воле владельца могла дариться в том или другом размере, отдаваться на откуп, наконец, идти на жалование слугам, «чтобы им сытым быть» [...] Поэтому кормленщик распоряжался судом как пожалованной ему арендой...»⁶.

Наряду с исследованиями Н.Б. Чичерина вопросами взаимодействия субъектов публичного и частного права занимался и А.Д. Градовский. В контексте его диссертационного исследования, посвященного рассмотрению вопросов местного управления в России, было изучено содержание явления земельных и иных пожалований со стороны государственной власти в форме жалованных грамот: «... жалованные грамоты на вотчины, хотя и заключали в себе разные права, кроме права на землю, но не

были тесно связаны с правами вотчинного владения. [...] Несудимые грамоты относились к вотчинам, пожалованным князьями; но иногда они жаловались и лицам, владевшим вотчинами независимо от пожалования. Они имели характер льготы как для владельцев, так и для их крестьян, — льготы, освобождавшей их от часто обременительной обязанности подчиняться суду и расправе наместников и волостелей»⁷.

Изучению вопросов взаимодействия субъектов публичного и частного права также посвящал свои исследования и представитель отечественной юридической мысли К.П. Победоносцев. В своей работе правовед немало внимания уделяет рассмотрению гражданско-правовой природы отдельных способов приобретения прав, сопутствующих приобретению права собственности, таких, например, как право на ведение различного рода промыслов: «...По общему закону, морские воды, даже при заселенных местах, не подлежат частному владению, но остаются в общем и свободном у всех пользовании. То же разумеется и обо всех озерах, не состоящих в частном владении. Из этого правила допускаются изъятия лишь по особым привилегиям, данным на исключительное пользование промыслами (Уст. Сельск. Хоз., изд. 1893 г., ст. 267, 268)»⁸.

Ученым рассматривались процессы отхода от оброчной и откупной систем хозяйствования и их замены на систему свободного промысла с правилами обязательного сбора, изучались также вопросы хозяйственной деятельности граждан на вновь осваиваемых землях⁹.

Помимо концессионных правоотношений, возникавших в промысловой сфере, К.П. Победоносцев изучал особенности регламентации отношений в области недропользования и добычи полезных ископаемых, а именно, вопросы, непосредственно связанные с предоставлением привилегий на разработку недр¹⁰.

К третьей большой группе концессионных правоотношений, рассматривавшихся К.П. Победоносцевым, можно также отнести вопросы земельного владения и пользования различными категориями земель по российскому гражданскому праву. Особенно в контексте исследования данного вопроса стоит выделить две категории права ограниченной собственности — посессионное право и вечное чиншевое владение.

Так, согласно мнению К.П. Победоносцева, посессионная форма владения «...установлена была в видах поощрения мануфактурной и фабричной промышленности. Некоторым фабрикантам и заводчикам правительство со времен Петра позволяло купить положенное число крестьян, другим приписало за их заводами и фабриками казенных мастеровых людей. Отсюда произошли так называемые посессионные имения. Владение и пользование та-

кими именами долженствовало быть направлено к той цели, для которой они учреждены, т.е. должно было выделять на них именно известного рода изделия и люди для сего только дела могли быть употребляемы. Заведение надлежало поддерживать в исправности»¹¹.

Помимо вышеперечисленных категорий общественных отношений в области концессионного взаимодействия субъектов публичного и частного права К.П. Победоносцев выделил группу правоотношений в области выдачи привилегий, связанных с патентным и авторским правом, например в сфере промышленного производства¹². Стоит также отметить, что данного подхода придерживаются и некоторые современные исследователи¹³.

В рамках описываемых отношений большое внимание

К.П. Победоносцев уделил также вопросам образования юридических лиц, в частности, влияние института привилегий на способы создания акционерных обществ: «Закон обращает особое внимание на привилегии, испрашиваемые при учреждении компаний, разумея это слово в смысле: 1) исключительного права на предприятие (монополия, в общем значении, или в тесном значении привилегии по Уст. Пром.); 2) изъятия из общих повинностей и пошлин, или 3) пособия или гарантия от правительства»¹⁴.

Впоследствии, с развитием собственно института концессий в правовой практике Российской империи, вопросам создания юридических лиц на концессионной основе посвящал свои исследования Г.Ф. Шершеневич, изучавший концессионный порядок образования акционерных обществ. Правовед при этом указывал: «Под концессионной системой понимается такой порядок, при котором возникновение каждого акционерного общества обуславливается специальным разрешением правительства. Заготовленный устав представляется на утверждение власти, законодательной или исполнительной, высшей или подчиненной, центральной или местной...»¹⁵.

Стоит также отметить, что, несмотря на анализ концессионной системы образования акционерных обществ в рамках гражданско-правовой сферы, Г.Ф. Шершеневич относил институт концессии в разряд своеобразного административного акта и не рассматривал его в качестве одного из видов гражданско-правовых договоров: «... концессия есть разрешение со стороны правительства известному лицу открыть предприятие, которое не подлежит свободному производству, напр., у нас проведение и эксплуатация железной дороги (т. XII Уст. Пут. Сообщ. По Прод. 1893, ст. 575)...»¹⁶.

Позиции Г.Ф. Шершеневича относительно правовой природы института концессии придерживался также и другой классик российской науч-

но-правовой мысли Н.М. Коркунов, определявший концессию в качестве одного из видов указов¹⁷.

Подводя итог рассмотрению различных подходов в исследовании вопросов концессионного взаимодействия, необходимо отметить, что представители классической российской научно-правовой мысли в своих работах пристальное внимание уделяли в первую очередь так называемым «протоконцессионным» формам взаимодействия субъектов публичного и частного права, т.е. таким общественным отношениям, которые начали складываться в период средневековья между вотчинниками, княжеской, царской властью и представителями тяглого населения, купцами, заводчиками. Такое взаимодействие оформлялось путем предоставления льгот и преференций в области деятельности субъектов частного права, носивших исключительный характер и оформлявшихся посредством издания жалованных грамот и привилегий со стороны субъекта публичного права.

Данные формы рассматривались правоведами с позиций административного права и управления либо с точки зрения гражданско-правовых отношений. Например, в рамках исследования полномочий субъектов гражданского права в области владения и пользования имуществом, а также порядка создания юридических лиц.

Библиографический список

1. *Федеральный закон «О концессионных соглашениях»* от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.
2. *Алексеев С.С.* Собр. Соч.: В 10 т. Т. 2: Специальные вопросы правоправедения. М.: Статут, 2010.
3. *Афанасьева В.И.* Привилегия как исключительное право в процессе становления и развития патентного права России X — XIX вв. (Историко-правовое исследование). М.: МГОУ, 2005.
4. *Белицкая А.В.* Правовые основы финансирования проектов государственно-частного партнерства // *Предпринимательское право*. 2014. № 2.
5. *Градовский А.Д.* Собр. соч. Т. 2. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1899.
6. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная / Под ред. и с доп. М.Б. Горенберг. 6-е изд. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909.
7. *Матвеев И.В.* Правовая природа недействительности сделок: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
8. *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. М.: Статут, 2002.
9. *Победоносцев К.П.* Курс гражданского права. Часть третья: Договоры и обязательства. М.: Статут, 2003.

10. Попов А.И. Становление и развитие института концессионных соглашений в России // История государства и права. 2007. № 5.

11. Чичерин Б.Н. Опыты по истории русского права // Издание К. Солдатенкова и Н. Щепкина. М.: Тип. Эрнста Барфкиехта и комп., 1858.

12. Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права. 9-е изд., второе посмертное. М.: Московское научное издательство, 1919.

13. Ярыш В.Д. Защита прав изобретателей в России до XIX века // Журнал рос. права. 2005. № 1.

¹ Попов А.И. Становление и развитие института концессионных соглашений в России // История государства и права. 2007. № 5.

² Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ, ст. 3, 4 // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

³ Алексеев С.С. Собр. Соч.: В 10 т. Т. 2: Специальные вопросы правоведения. М.: Статут, 2010. С. 418.

⁴ Матвеев И.В. Правовая природа недействительности сделок: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 4.

⁵ См., напр.: Белицкая А.В. Правовые основы софинансирования проектов государственно-частного партнерства // Предпринимательское право. 2014 г. № 2. С. 74—79.

⁶ Чичерин Б.Н. Опыты по истории русского права // Издание К. Солдатенкова и Н. Щепкина. М.: Тип. Эрнста Барфкиехта и комп., 1858. С. 378.

⁷ Градовский А.Д. Собр. соч. Т. 2. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1899. С. 137—138.

⁸ Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть третья: Договоры и обязательства. М.: Статут, 2003. С. 474.

⁹ Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть: Вотчинные права. М.: Статут, 2002. С. 474—475.

¹⁰ Там же. С. 477.

¹¹ Там же. С. 560.

¹² Там же. С. 721—726.

¹³ См., напр.: Ярыш В.Д. Защита прав изобретателей в России до XIX века // Журнал рос. права. 2005. № 1. С. 120—125; Афанасьева В.И. Привилегия как исключительное право в процессе становления и развития патентного права России X—XIX вв. (Историко-правовое исследование). М.: МГОУ, 2005.

¹⁴ Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть третья... . 524—525.

¹⁵ Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права. 9-е изд., второе посмертное. М.: Московское научное издательство, 1919. С. 152.

¹⁶ Там же. С. 152.

¹⁷ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная / Под ред. и с доп. М.Б. Горенберг. 6-е изд. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. С. 225—226.

УДК 340.115

ББК 67.0

THE FRAGMENTATION AS A CHARACTERISTIC OF THE SOURCES OF LAW

НЕСИСТЕМНОСТЬ КАК ХАРАКТЕРИСТИКА ИСТОЧНИКОВ ПРАВА

Anna Yurevna GARASHKO,
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

Анна Юрьевна ГАРАШКО,
старший преподаватель кафедры теории госу-
дарства 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

Annotation. The article is devoted to analysis of the nonsystem properties of the sources of law. The author of the study puts the hypothesis that the fragmentation as the system, initially by the nature of the immanent sources of law, as a complex politizirovannost education. The ratio and prevalence of sistemnosti and consistency depends on the possibility of existence and functioning, as well as critical system properties. Different the fragmentation is also manifested in public and private law and its sources, depending on the availability of external formal control state determining inorganic system, devoid of opportunities for self-development, and its absence, providing a synergistic and self-controllability of the system.

Keywords: law, source of law, form of law, system, fragmentation, system properties, non-systemic, state and non-state law, organic and inorganic system of sources of law, system methodology.

Аннотация. Статья посвящена анализу несистемных свойств источников права. Автор в основу исследования кладет гипотезу о том, что несистемность, как и системность, изначально по природе имманентны источникам права как сложному политипизированному образованию. От соотношения и преобладания несистемности и системности зависит возможность существования и функционирования, а также важнейшие свойства системы. По-разному несистемность проявляется и в государственном и негосударственном праве и их источниках, что зависит от наличия внешнего формального управления государством, детерминирующего неорганичную систему, лишенную возможности к саморазвитию, и его отсутствия, обеспечивающего синергичность и самоуправляемость системы.

Ключевые слова: право, источник права, форма права, система, несистемность, системные свойства, внесистемность, государственное и негосударственное право, органические и неорганические системы источников права, системная методология.

Эффективность реализации права и соответственно возможность поддержания правопорядка в обществе напрямую зависят от такого свойства права, как системность. Ее отсутствие, связанное с нарушением разнообразных связей между структурными элементами права, приводит к ряду деструктивных для всего права в целом явлений: появлению правовых пробелов, лакун и коллизий, некорректному толкованию и применению норм права, иным негативным тенденциям правовой практики. В связи с этим основная задача любого правотворца — поддержание права в состоянии комплексного непротиворечивого и органически взаимосвязанного образования — системы¹.

Источники права, выступая первоосновой такой системы, должны быть, с одной стороны, частью этой системы, детерминируя ее единство, с другой стороны, также представлять собой системное образование, поскольку именно за счет источников право получает свое выражение вовне, способно реализоваться и служить началом правовой жизни общества².

Проблеме предупреждения и пресечения нарушений системности источников права посвящен значимый раздел теории государства и права — виды систематизации нормативных правовых актов. Однако этот раздел затрагивает лишь один вид источников права (нормативные правовые акты), приведение в систему иных видов (правовой прецедент, нормативный договор, правовой обычай и др.) осуществляется на основе других принципов и инструментов системной методологии.

Видовое и типовое многообразие источников права свидетельствует об изначальной природной имманентности им одновременно системных и несистемных характеристик. Их соотношение и преобладание являются залогом возможности появления и содержания системы. Именно несистемность позволяет нам говорить о типах и формах права, инструментах и средствах ее преодоления, видах систематизации, органических и неорганических системах источников права³.

Дискуссионным является определение несистемности. Так, под несистемной понимают «элементную структуру, в которой элементы системы сами не являются носителями системных свойств и образуют эти свойства только в результате взаимодействия, причем взаимодействуют только какие-то стороны элементов»⁴.

Существует точка зрения, согласно которой несистемными могут быть только микрообъекты, не обладающие структурой и не имеющие элементного состава; несистемные характеристики — кардинально противоположные и несовместимые с системными объектами свойства, проявление которых в системном образовании — априори причина «гибели» такой системы.

Другая точка зрения: «Изменения во внешней среде порождают новые элементы, которые в определенный момент времени не входят в состав каких-либо систем — назовем их несистемными элементами. К несистемным элементам можно отнести также случайные акты деятельности, которые не связаны непосредственно с целями организации»⁵.

Несистемность в ряде случаев воспринимается как описание свойств некоторого объекта моделирования, отражающее его противоречие с концептуальным миром среды как целого.

Следует отметить, что несистемность не является хронологической характеристикой, свойством непостоянства, что имманентно такому понятию, как несистематичность.

Между тем, используя основы системной методологии, можно предположить, что несистемными являются такие свойства определенного множества элементов, которые противоположны, но в то же время диалектически взаимосвязаны с системными, их наличие и соотношение с системными свойствами детерминирует возможность появления и существования системы. Наличие в определенном множестве элементов системных свойств еще не залог существования системы, точно так же, как наличие несистемных свойств не является обязательной причиной отсутствия системы.

Несистемные характеристики не являются полностью несовместимыми с системными характеристиками, и в ряде случаев сосуществуют при преобладании одних и вторичности других. Так, в случае преобладания несистемных свойств практически невозможно вести речь о системе, только о совокупности, комплексе и проч. «Несистемное может содержать свое системное, и наоборот. Но в целом и общем на уровне оснований абсолютна как бы дополнительность системности и несистемности; преобладание того или иного возможно лишь в конкретном, что вскрывается уже на достаточно развитых уровнях категориального аппарата»⁶.

Несистемные свойства не следует отождествлять с внесистемными свойствами, которые не являются предметом исследования системной методологии и совсем не связаны с системой.

Отличия несистемности и внесистемности заключаются в следующем: подвергая объект исследования внесистемному анализу, ученый не только априори исходит из гипотезы необусловленности изучаемого системной методологией, не представляет его как систему или ее подобие — совокупность, но и не заинтересован в констатации несистемности объекта познания, подвергая ее анализу в контексте иных видов методологий: культурологической, аксеологической, исторической и т.д.

Внесистемные характеристики не связаны с методологией системных исследований, не применяются к доказательству системности и несистемности. При несистемности же исследователь предпринимает попытки экстраполировать системные свойства и особенности по отношению к изучаемому, доказать наличие или отсутствие системы и, соответственно, использует в основном инструментарий системной методологии⁷. Такими свойствами (внесистемными) могут быть, например, характеристики аксиологичности, телеологичности или особенности объекта изучения, значимые в контексте иных видов методологий.

Таким образом, на основе вышесказанного среди важнейших несистемных характеристик источников права следует обозначить:

1. хаотичность, т.е. беспорядочное, не подчиненное определенным целям, множество структур;
2. аддитивность или несинергичность, т.е. невозможность появления у системного образования свойств, не присущих элементам систем;

3. неиерархичность — отсутствие среди структурных элементов совокупности системных, функциональных и иных связей подчинения.

Несистемность по-разному проявляется и в различных формах права (речь идет, прежде всего, о сравнительной характеристике государственной и негосударственных форм права).

В связи с целями исследования следует проанализировать несистемность множества источников права, дифференцировав источники права на государственные и негосударственные. Первые формируются и формируют государственное право, вторые касаются всего множества сторон и ракурсов правовой жизни, связанных с появлением права и в основном не затрагиваемых государственным влиянием (негосударственные формы права). К таким, например, можно отнести обычное право, право гражданского общества, индивидуальное право и др.

Государственное право (право изначально формируемое, выражаемое и реализуемое государственными органами власти и их должностными лицами), создавая право на основе закономерностей формальной логики, развивается путем принятия новых и изменения уже существующих источников права⁸. Здесь система источников права обладает свойством механичности, неспособности к самостоятельному синергетическому развитию и поддержанию собственного существования без внешнего по отношению к системе управления. Такая система является неорганичной и полностью зависит от государственного воздействия.

В государственном праве преодоление нарушения целостности или взаимообусловленности элементов системы осуществляется внешне, путем формализованного государственного вмешательства: изменение, отмена, принятие нового нормативного правового акта, осуществляемого по сложной и детально регламентированной процедуре.

Данная характеристика источников государственного права свидетельствует о возможности их существования исключительно в рамках неорганичной системы, нуждающейся в перманентном стороннем вмешательстве, отсутствии внутренних системообразующих элементов и основ дальнейшего развития⁹. Прекращение внешнего воздействия с неизбежностью ведет к «гибели» системы. Именно поэтому среди основных тенденций современных правотворческих государственных органов — наращивание числа изменяемых или вновь создаваемых нормативных правовых актов. Чем больше такая система, тем ближе ее коллапс, вызываемый объемом структурных вмешательств.

В рамках негосударственного права источники, обладая таким же присущим по природе свойством, как несистемность, преодолевают его за счет внутренних ресурсов. Такие системы имеют ряд системообразующих элементов, которые за счет системных связей и софункционирования обеспечивают системное единство. Вмешательство государственных нормотворческих органов, как правило, влечет постепенное

нивелирование внутренних системообразующих инструментов и подчинение системы внешнему формализованному влиянию, трансформации системы из самоорганизуемой, функционирующей и развивающейся на основе законов синергетики во внешнее неорганичное и не способное к поддержанию собственного существования образование.

Несистемность — имманентное по природе свойство источников права как государственного, так и негосударственного. Между тем характер и способы ее преодоления в этих формах права кардинально отличаются, что обуславливает в государственном праве наличие механической формальной не способной к саморазвитию системы, а в негосударственном праве — органичной, существующей и функционирующей на основе законов синергетики системы, чьи внутренние ресурсы — системные связи, системные свойства и системообразующие элементы — обеспечивают, по сути, автономную от государства экзистенцию.

Таким образом, представление и знания о содержании и закономерностях несистемности, как и системности, позволяют осуществлять процессы управления и поддержания развития систем источников права на оптимальной корректной базе методологии системного анализа, применяя соответствующий инструментарий в тех случаях и при таких условиях, которые бы обеспечивали максимальный учет особенностей

источников права, форм права, специфики проявления права в правовой жизни общества.

¹ Мамонтов А.Г. Следственная реформа 1860 года в России: опыт системного исследования // Рос. следователь. 2007. № 8. С. 33—35.

² Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2015.

³ Мамонтов А.Г., Гаджинова Ф.М. Принципы системного подхода в исследованиях источников права // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2005. № 1. С. 9—14.

⁴ Кузнецова А.Г. Развитие методологии системного подхода в отечественной педагогике: Монография. Хабаровск: Изд-во ХК ИППК ПК, 2001 // <http://referatwork.ru/new/source/5039text-5039.html>

⁵ Основные свойства системы управления персоналом // <http://www.jourclub.ru/27/781/>.

⁶ Шушарина О.П. Диалектика единства системности и несистемности. // Философские науки. 1983. № 3 // <http://personalism.narod.ru/shu.html>

⁷ Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Конституционное право зарубежных стран. СПб., 2003.

⁸ Эбзеев Б.С., 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.

⁹ 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.

NATURE OF EXTREMISM, WAYS OF DEFINING AND COUNTERACTING

Foreign studies

ПРИРОДА ЭКСТРЕМИЗМА, ПУТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Зарубежные исследования

Irina Arkadievna GORSHENEVA,
head of foreign languages department, Moscow
University of the MIA of Russia named after V.Ya.
Kikot, Honored worker of higher school of Russia,
professor, doctor of law

Ирина Аркадьевна ГОРШЕНЕВА,
заведующая кафедрой иностранных языков
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, Заслуженный деятель высшей
школы России, кандидат юридических наук, про-
фессор

Olga Yuryevna GOLTSEVA,
assistant professor of foreign languages department,
Moscow University of the MIA of Russia named after
V.Ya. Kikot

Ольга Юрьевна ГОЛЬЦЕВА,
доцент кафедры
иностраных языков Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: lightning60@mail.ru

Annotation. The article deals with the concept of extremism, its roots, manifestations and consequences. Strategies and techniques aimed at counteracting extremism are analyzed, based on the US legislative acts.

Keywords: international experience, nature of extremism, definition, violent extremism, strategies, counteracting.

Аннотация. Статья посвящена анализу сущности экстремизма, его корней, проявлений и последствий. Рассматривается опыт правоохранительных органов зарубежных стран, стратегии и методы противодействия преступлениям экстремистской направленности.

Ключевые слова: зарубежный опыт, природа экстремизма, сущностные характеристики, преступления экстремистской направленности, стратегии, противодействие.

Экстремизм (от лат. *extremus* — крайний) — приверженность к крайним взглядам, мерам, характеризующая мировоззрение личности или группы лиц, имеющая отношение к различным сферам жизни, выражаясь в идеях и действиях¹.

Современное мировое сообщество все чаще будоражат понятия «радикализм», «фундаментализм», «фанатизм», «сепаратизм», «экстремизм», ставшие для обычного человека синонимом «терроризма», противоправной агрессивной деятельностью², несущей в себе угрозу жизни, здоровью, благополучию и имуществу и людей³.

Среди обозначенных угроз экстремизм представляет собой весьма сложное явление. Классификация деятельности людей и группы как экстремистской — это вопрос одновременно субъективный и политический, зависящий от системы ценностей

конкретной личности, государственной политики, установленных рамок морали и характера взаимоотношений конкретных людей⁴.

Кроме того, оценка нравственного или безнравственного характера акта экстремизма (например, Нельсон Мандела и использованная им тактика партизанской войны против правительства Южной Африки) может изменяться в различных условиях (смена руководства государства, мнение мирового сообщества, кризис, новые исторические факты и т.д.). Таким образом, наше представление об экстремистских действиях формируется в зависимости от текущего и исторического контекста⁵.

Любые экстремистские действия характеризуются применением насилия, хотя экстремистские группы могут иметь различные установки относительно возможности применения насильственных

действий или степени насилия для достижения поставленных целей⁶. Неустойчивые группы более склонны использовать прямые формы насилия (например, террористы-смертники), тогда как сформированные группы, как правило, отличает более структурированная, или институциональная, форма (например, скрытое использование насилия и провоза)⁷.

Экстремисты и экстремистские группы (например, ХАМАС и Исламский Джихад) хотя и часто рассматриваются как взаимосвязанные и всегда несущие зло, важно понимать, что они могут вступать в конфликты или вести себя неоднозначно с психологической точки зрения. Например, отдельные представители ХАМАС могут значительно различаться в своей готовности разрешать разногласия путем переговоров с Палестинской администрацией.

В конечном счете основная проблема, которую представляет собой экстремизм в ситуациях затяжного конфликта — не столько тяжесть совершаемых деяний, сколько более закрытый, постоянный и нетерпимый характер экстремистских проявлений и жесткое неприятие перемен.

Лэрд Уилкоккс, американский исследователь, специализирующийся на изучении политических маргинальных движений, определяет 21 предполагаемую черту политического экстремизма, начиная от «склонности к подрыву репутации», ненавистнического поведения и «навешивания ярлыков» до общих черт характера, таких, как «склонность считать мнение оппонентов и критиков по сути своей злом», «заменять аргументы запугиванием» и др.⁸

Эрик Хоффер (1898 — 1983)⁹, американский философ, писатель, почетный профессор университета в Беркли и Артур Шлезингер младший (1917 — 2007), американский историк и социальный критик, считаются авторами термина «политический экстремизм». В произведениях Хоффера анализируется психология и социальные характеристики людей, присоединяющихся к «фанатичным» массовым движениям. Шлезингер¹⁰ первым ввел понятие «центра» в политике, в котором разворачивается «основной» политический дискурс, подчеркнув необходимость для общества четко определить то, что является неприемлемым.

Сеймур Мартин Липсет (1922— 2006)¹¹, американский политический социолог, утверждал, что помимо экстремизма левого и правого существует экстремизм центра, который, по сути, стал основой фашизма. По мнению указанного автора, желание вступить в экстремистские группы возникает из убеждения о допустимости агрессии в отношении целевой группы. Автор также полагает, что культурными различиями можно объяснить приемлемость агрессии к определенным группам и экстремизм в достижении определенных целей, и, таким образом,

убеждения могут быть легко изменены путем вмешательства извне, которое может стать способом противодействия экстремизму¹².

«Экстремизм» не является автономной характеристикой. Действия или поведение «экстремиста» могут быть представлены как часть спектра, варьирующегося от «одержимости» до «фанатизма» и «экстремизма». Предполагаемое сходство между «крайне левыми» и «крайне правыми», или, возможно, между различными религиозными «фанатиками» может означать только то, что все они — «неприемлемы» по мнению большей части общества.

Экономист Рональд Винтроб¹³ утверждает, что многие экстремистские движения, несмотря на различные идеологии, обладают общим набором характеристик. В качестве примера он перечисляет общие черты между еврейскими фундаменталистами и экстремистами ХАМАС.

Оба движения выступают против любого компромисса с противоположной стороной:

- полностью уверены в своей позиции;
- защищают и иногда используют насилие для достижения своих целей;
- являются националистическими;
- демонизируют оппонентов.

Термины «экстремизм» и «экстремистские» почти всегда синонимичны, но используются другими, а не обозначают себя. Нет политической партии, которая называет себя «правыми экстремистами» или «левыми экстремистами», нет ни секты, ни религии, именующих себя «экстремистами» или называющих свою доктрину «экстремизм». Термин «экстремист» в определенной степени используется для описания радикальных групп и лиц. Термин «радикал» обычно не рассматривается как уничижительный и, в отличие от экстремистских, иногда используется группами для описания самих себя¹⁴.

Термин «экстремист» часто применяется по отношению к тем, кто использует или пропагандирует насилие против воли общества в целом, а также для описания тех, кто выступает «за» или использует насилие, чтобы принудить правительство исполнить волю народа. Группы, квалифицируемые как экстремистские, как правило, не признают, что они практикуют или одобряют насилие, и, говоря о себе, используют термины актов «сопротивления», боевых действий или применения силы. Однако идеология и методология насилия часто оказываются неразрывно связанными одним термином — экстремизм.

Для усиления противодействия экстремизму необходимо понимать его природу, причины и механизмы, которые его поддерживают. В зарубежной литературе существуют различные взгляды на истоки экстремизма¹⁵:

1. Возвращенный экстремизм. Истоками данного вида являются неблагоприятные условия

жизни людей, бесконечное переживание унижения и постоянно увеличивающийся разрыв между тем, что люди, по их мнению, заслуживают и чего они могут достичь. Социально приемлемые каналы для удовлетворения потребностей заблокированы, что и приводит к экстремальным действиям.

2. Сформированный экстремизм. Имеет две формы.

Первая — политические лидеры, используя неблагоприятные условия для поощрения проявлений экстремизма, узаконивают милитантизм (т.е. нацеленность на экстремистские методы политической борьбы) в целях привлечения внимания общества и получения власти.

Вторая — элиты; в попытке сохранить власть и противостоять настоятельным требованиям перемен они квалифицируют действия маргинальных групп как «экстремистские», способствуя тем самым все более экстремальному характеру таких групп.

3. Экстремизм как эмоциональная отдушина для подавленного состояния. Постоянная незащищенность, унижения, обиды, потери, и ярость приводят индивидов и группы людей к выбору той стратегии конфликта, к которой они более всего склонны исходя из своего опыта. Таким образом, экстремисты используют насильственные, разрушительные стратегии не потому, что они являются инструментом для достижения целей, а потому что ощущают себя праведниками, осуществляющими возмездие. То есть, когда основанный на чувстве правоты экстремизм морально санкционируется как адекватный ответ, число актов экстремистских действий может возрастать.

4. Экстремизм выступает рациональной стратегией в борьбе за власть. Экстремистские действия представляют собой эффективную стратегию получения и удержания власти в иерархической среде, где ресурсы ограничены, а конкуренция имеет первостепенное значение для удовлетворения властных потребностей. Иными словами, экстремизм работает путем нанесения урона противнику и объединения против общего врага. Подобное понимание экстремизма широко распространено и популярно.

5. Экстремизм возникает на основе апокалиптических, упаднических идеологий. Экстремистская деятельность может привлекать интерес, поскольку исходит из широко распространенных мифов и представлений, некоторые из которых предсказывают неизбежное падение правящего зла и возвышение праведных. К таким идеологиям относятся: принцип добро против зла; ориентация на иной мир; потребность в самоочищении; божественное наказание ужасающего насилия и изображение мученичества как акта самовозвышения и справедливости.

6. Экстремизм — это патология. Данная трактовка рассматривает экстремизм как болезнь и образ

жизни, при которых люди обращаются к насилию для ощущения полноты жизни. Арно Гройн, швейцарско-немецкий психолог и психоаналитик, отмечает: «отсутствие идентичности, ассоциирующееся с экстремистами, является результатом деструктивной ненависти к себе, что приводит к чувству мести по отношению к самой жизни и побуждает убить свою человечность»¹⁶

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что существующие в зарубежной литературе взгляды на экстремизм весьма противоречивы.

Возникают вопросы: не являются ли указанные выше проявления по своей сути совершенно разными явлениями, которые не могут быть классифицированы в отдельную группу под названием «экстремизм»? Или же все эти факторы представляют собой составные части процесса, способные действовать в различных сочетаниях и привести к актам экстремизма? Или, возможно, они являются компонентами процесса развития, который начинается при определенных условиях и определенной идеологии, а формируются под влиянием политической, эмоциональной и тактической динамики в закрытых, тяжелых для жизни, бескомпромиссных, авторитарных государствах?

В зависимости от угла рассмотрения экстремизм может иметь как позитивные, так и негативные последствия. Положительным моментом может служить привлечение внимания оппонента, общественности или международного сообщества к скрытым проблемам. Путем подачи сигнала отчаяния, мотивирующего более могущественного врага начать переговоры или вмешательство третьих лиц, и в результате использования системы подобных рычагов они могут стать нормами деятельности радикальных групп и быть привлекательными для окружающих.

Негативные последствия экстремизма разнообразны. Насильственные злодеяния, совершаемые экстремистами (взрывы, похищения людей, распространение биотоксинов и др.)¹⁷, приводят в ярость, травмируют и отталкивают как оппонентов, так и потенциальных союзников. Экстремистское деяние, даже если оно совершается незначительным меньшинством группы, часто приписывают всей группе, что вызывает более жесткую реакцию другой стороны.

Исследователи ряда стран подчеркивают, что существуют различные подходы для борьбы с экстремизмом, используемые политиками, дипломатами, военными экспертами, варьирующиеся от стратегии полной ликвидации экстремистов до определения путей возможного взаимодействия. Выбор стратегии зависит, как правило, от понимания природы экстремизма: будь то индивидуальная патология или же социальные, политические и экономические условия, а также определяется объемом

представительства законных интересов большинства населения. Ошибочно рассматривать экстремистов как отдельных субъектов. Часто это лишь радикальные, отражающие взгляды и действия для достижения того, чего хочет общество. Экстремисты могут не поддерживаться населением из-за применения насилия, но по цели соответствуют желанию большой группы людей.

Некоторые стратегии, направленные на борьбу с экстремизмом, применяемые в зарубежных странах:

1. Ликвидация. На основе имеющейся информации, законодательных полномочий и права применения силы проводится установление личности, местонахождение и задержание (или ликвидация) экстремистов или ключевых лидеров экстремистских группировок. Подобная тактика использовалась, например, Центром Southern Poverty Law для пресечения деятельности арийских групп в США. Недостатком данной стратегии является то, что, несмотря на ее эффективность, она не способствует искоренению причин экстремизма. Некоторые эксперты часто считают такую тактику несправедливой и способной стать источником роста случаев сопротивления и экстремистских действий со стороны сочувствующих. Кроме того, такая практика влечет нарушение некоторых гражданских свобод и прав человека.

2. Использование метода «разделяй и властвуй». Изыскание возможности внедрения в экстремистскую группировку или налаживания контактов с ее членами, имеющими неустойчивую позицию, с целью раскола такой группировки. Подобная тактика расколов приведет к распаду группы, в которой преданность ценится, а предательство сурово карается. Однако применение данной стратегии может иметь негативные последствия и привести к укреплению сплоченности группировки. Рассматриваемые выше стратегии, однако, не носят всеобъемлющего характера и отражают своего рода субъективный подход к пониманию проблемы экстремизма.

Существуют и некоторые другие стратегии.¹⁸

3. Изоляция. Данную стратегию используют более умеренные представители, не согласные с радикальной тактикой, или же те, кто выступает против захвата инициативы радикальным крылом.

4. Сотрудничество участников группы по борьбе с экстремизмом. По сути, данный способ представляет собой аналог вышерассмотренной стратегии, но при осуществлении сотрудничества между сторонами, участвующими в межгрупповых конфликтах. Обе группы единодушны в задаче ограничения экстремизма и терроризма, представляющих собой проблему, которая может

быть решена только совместными усилиями сторон, которые могут дать эффективный результат при стремлении заключить мирное соглашение между сторонами, осуждающее и квалифицирующее как экстремистскую возможную негативную реакцию на соглашение, что, в свою очередь, снижает возможность деструктивных решений. Недостатком данной стратегии является хрупкость начального этапа мирного процесса, что может поставить под угрозу все мирные договоренности.

5. Расширение среднего звена. В ситуациях затяжного конфликта обычно различают умеренных (выступающих за проведение переговоров), ястребов (анти-переговорный лагерь) и экстремистов (противопоставляющих себя каждой из сторон). Данная стратегия представляет собой попытку создать условия для увеличения числа более умеренных, привлекая членов экстремистских группировок на позиции толерантности и отказа от радикальных намерений.

6. Тайные переговоры. Для лидеров группы какие-либо официальные контакты с представителями экстремистских группировок с обеих сторон могут иметь негативные политические последствия. Поэтому существует практика создания сети неофициальных каналов связи, когда руководство одной из групп вступает в контакт со сторонниками крайних взглядов своей группы, которые, в свою очередь, связываются с сочувствующими в противоборствующих группах.

7. Стратегии противоречий, представляющие собой комбинированные стратегии с использованием множества различных подходов либо одновременно, либо на протяжении времени и на всех этапах мирных процессов в целях устранения условий, способствующих экстремизму.

8. Работа внутри поляризованных групп в ходе межгрупповых конфликтов. Используемый крайне редко, данный подход способен стимулировать внутригрупповой диалог путем решения проблем с радикальными группировками, что ведет к снижению количества отколовшихся групп.

9. Открытое участие — активная и прямая попытка вовлечения ключевых членов экстремистских группировок в официальный мирный процесс. Наличие агентов в экстремистских группировках во многих регионах мира делает возможным установление прямых, доверительных контактов.

10. Установление мира. Данный подход направлен на устранение базовых условий, способствующих экстремизму, и требует действий на двух уровнях. На макросоциальном уровне необходима работа по устранению неравенства и угнетения, защита прав человека, развенчание экстремистских идеологий, сокращение милитаризма и расизма, создание системы толерантно-

сти, сотрудничества и ненасильственного разрешения конфликтов¹⁹. На микросоциальном уровне важны искоренение стереотипов и образа врага, межкультурное взаимопонимание, оказание экономической и социальной поддержки незащищенным слоям населения.

Официальное определение экстремизма, данное ФБР²⁰, предполагает наличие двух компонентов: экстремизм соответствует определенной идеологии, экстремизм включает преступную деятельность, направленную на распространение этой идеологии. Исследователи особо отмечают совокупность отмеченных факторов, подчеркивая, что экстремизм исповедует идеологию, находящуюся вне рамок базовых ценностей либерально-демократического общества.

В настоящее время в США экстремистов определяют как «лиц, поддерживающих или совершающих идеологически мотивированные акты насилия для достижения политических целей»²¹. Угроза насильственного экстремизма в США может исходить как от различных экстремистских групп, так и отдельных лиц, включая террористов и доморожденных экстремистов.

Департамент внутренней безопасности определяет выращенного экстремиста как лицо любого гражданства, проживающее или работающее в основном в США, которое пропагандирует, осуществляет или готовится осуществить подготовку идеологически мотивированной террористической деятельности для достижения политических или социальных целей террористической организации, однако действует независимо от террористической организации²².

В зарубежной литературе отмечаются и другие, не столь часто встречающиеся виды экстремизма, например, экологический экстремизм (эко-терроризм), анархистский экстремизм, «экстремизм превосходства белой расы», черный сепаратизм, антиправительственный экстремизм (милиейские движения)²³, движение за суверенитет, движение активистов против аборт²⁴ и др.²⁴

В 2011 г. Белый дом в целях предупреждения насильственного экстремизма в США выработал национальную стратегию по расширению полномочий ответственных лиц на местном уровне, а также стратегический план действий²⁵. Указанные документы определяют роль федерального правительства в деле расширения возможностей местных органов власти²⁶ по противодействию насильственному экстремизму. Стратегия предусматривает расширение обмена информацией, укрепление сотрудничества правоохранительных органов, овладение ими специальными знаниями, а также способствует укреплению противодействия экстремистской пропаганде²⁷.

В 2015 г. Конгресс США принял закон о внутренней безопасности, в соответствии с которым Департаментом ассигнований было выделено 10 млн долл. на инициативы по противодействию насильственному экстремизму в целях оказания помощи штатам и местным органам власти для подготовки, предотвращения и реагирования на возникающие угрозы насильственного экстремизма²⁸.

Департамент внутренней безопасности разработал программу приоритетных направлений по пониманию природы и оказанию противодействия насильственному экстремизму, включающую следующие положения:

1. Изучить природу насильственного экстремизма посредством осуществления взаимодействия и координации усилий для более глубокого и всестороннего понимания насильственного экстремизма и оценки угроз, которые он представляет.

2. Оказывать поддержку местным органам, активизировав деятельность по стимулированию программ на местах и укреплению связей с общинами, которые могут стать мишенью для вербовки экстремистами. Поддержка также должна оказываться местным правоохранительным органам путем увеличения штата сотрудников²⁹, реализации ведомственных программ³⁰, включая использование информационных технологий³¹, распространение эффективных форм полицейской деятельности³² по предупреждению насильственных преступлений³³.

Правоохранительные органы США считают наиболее серьезной угрозой политического насилия антиправительственных экстремистов, а не радикальных мусульман, и рассматривают насильственный экстремизм как гораздо более серьезную угрозу для государства³⁴.

Все вышеизложенное позволяет прийти к выводу, что в работах зарубежных исследователей не существует единого подхода к пониманию природы экстремизма, в большинстве работ определение сущности экстремизма проходит через понятие «насилие». Угрозы, которые несет насильственный экстремизм, не знают международных границ и не ограничиваются одной идеологией. Лица и группы лиц, вдохновленные личными, религиозными, политическими или иными идеологическими убеждениями, пропагандируют и применяют насилие.

Все более широкое использование Интернета, медиа и информационных технологий экстремистами осложняет работу по противодействию преступлениям экстремистской направленности³⁵.

Понимание природы и условий возникновения экстремизма в зависимости от социально-по-

литических ситуаций, изучение положительного опыта работы правоохранительных органов зарубежных стран могут способствовать своевременному выявлению и предупреждению проявлений экстремизма, позволят сосредоточить усилия на пресечении этого явления.

¹ Российский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. М.: Большая Рос. энциклопедия, 2000. Т. 2. С. 1832. 1023 с. ISBN 5-85270-292-7

² Малахов В.П., Иванов А.А., Горшенева И.А. Теория государства и права. М., 2012.

³ 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.

⁴ Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Криминальная среда, понятие генезиса, оперативно-розыскное воздействие: Монография / Под ред. Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. М., 2015. Ч. 1.

⁵ Апресян Р.Г. Нравственность // Новая философская энциклопедия. М.: Мысль, 2000. Т. 3.

⁶ Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М., 2015.

⁷ 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. Указ. соч.

⁸ Wilcox Laird. «What Is Political Extremism», retrieved from the Voluntaryist newsletter #27, 1987.

⁹ Hoffer Eric. The True Believer: Thoughts on the Nature of Mass Movements. Various editions, first published 1951.

¹⁰ Arthur M., Schlesinger Jr. The Vital Center: A Fighting Faith. Cambridge: Riverside Press, 1949.

¹¹ Seymour Martin Lipset. The Politics of Unreason: Right Wing Extremism in America, 1790 — 1970 with Earl Raab (1970), ISBN 0-226-48457-2 (1978 printing) online edition.

¹² 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.

¹³ Ronald Wintrobe (2006). Rational extremism: the political economy of radicalism. Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-85964-6

¹⁴ Малахов В.П., Горшенева И.А., Иванов А.А. Теория государства и права. М., 2010.

¹⁵ Gruen Arno. «An unrecognized pathology: The mask of humaneness.» Journal of Psychohistory. Vol. 30(3) Win 2003, 266-272. Association for Psychohistory, U.S.

¹⁶ Wilcox Laird. «What Is Political Extremism», retrieved from the Voluntaryist newsletter #27, 1987.

¹⁷ Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков — одна из реальных угроз национальной безопасности России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 9. С. 152—156.

¹⁸ Andrea Bartoli, Peter T. Coleman, Dealing with Extremists, September 2003 <http://www.beyondintractability.org>

¹⁹ 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.

²⁰ Pakistan Herald, Published in Terrorism on 15.09.2014.

²¹ www.dhs.gov/dhss-approach-countering-violent-extremism

²² U.S. Department of Homeland Security, <http://www.dhs.gov>

²³ Маилиян 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.

²⁴ George John and Laird Wilcox. Nazis, Communists, Klansmen, and Others on the Fringe: Political Extremism in America. Prometheus Books, 1992. ISBN 0-87975-680-2.

²⁵ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001.

²⁶ 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.

²⁷ The White House, National Security Council, <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc>

²⁸ The Department of Homeland Security Appropriations Act, 2015. Congressional Research Service 7-5700 www.crs.gov R43884

²⁹ Ишеков К.А., Черкасов К.В., Горшенева И.А., Галузо В.Н. Правоохранительные органы. М., 2004.

³⁰ Горшенева И.А., Лукинский А.В. Основные направления деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в противодействии незаконной миграции // Международный журнал конституционного и государственного права. 2015. № 1. С. 12—16.

³¹ Богданов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д., Яковец Е.Н. Особенности противодействия киберпреступности подразделениями уголовного розыска. М., 2016.

³² Горшенева И.А., Лукинский А.В. Становление и развитие института государственной защиты.

Историко-правовое исследование. М., 2014.

³³ 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.

³⁴ Charles Kurzman and David Schanzer. Law Enforcement Assessment of the Violent Extremism Threat. June 25, 2015.

³⁵ 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.

ABOUT EXECUTIVE ORDERS OF THE PRESIDENT OF THE USA

ПРАВОВЫЕ АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА США

Alimbek Tuzemovich HIDZEV,
postgraduate student of Institute of public
administration and management of Russian Academy
of national economy and public management

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

Annotation. The US President has broad powers in the executive branch. In its activities, the head of the US government issues different types of legal acts by virtue of its jurisdiction, functions and powers conferred on it by the US Constitution. In this article the author presents the main types of presidential acts, and their place in the system of US law,

Keywords: executive orders, proclamations, administrative orders, presidential determination, presidential memorandum, notification messages, State of the Union addresses & messages, comments on draft laws, reorganization plans, implementing agreements, the President of the United States the weekly, presidential decision directives or PDDS, economic reports of the President of the United States, political parties' presidential candidates platform.

Аннотация. Президент США обладает широкими полномочиями в сфере исполнительной власти. В своей деятельности глава государства США издает разные виды правовых актов в силу своей компетенции, функций и полномочий, возложенных на него Конституцией США. В рамках данной статьи автором приводятся основные виды президентских актов, рассматривается их место в системе законодательства США.

Ключевые слова: исполнительные директивы, прокламации, административные директивы, определения, меморандумы, уведомительные сообщения, обращение (послание) Президента к Конгрессу США, комментарии к законопроектам, планы реорганизации, исполнительные соглашения, еженедельные обращения Президента США, иные документы Президента, экономические отчеты Президента США, политические платформы партий кандидатов в президенты.

Законодательство в системе общего права подразделяется на первичное законодательство (primary legislation) и вторичное (secondary legislation). Основой первичного законодательства являются статут и прецедент, вторичное законодательство представляет собой деятельность органов государственной власти по осуществлению делегированных парламентом законодательных полномочий¹.

Как отмечает И.Ю. Богдановская, «В Канаде и Австралии вопрос о делегировании рассматривался судами более ограничительно в контексте конституционных положений. В отличие от этих стран

в США как президентской республике, основанной на жестком принципе разделения властей, делегирование имело еще больше ограничений»².

В США вторичное законодательство осуществляется органами исполнительной власти. Согласно Конституции США главой исполнительной власти является Президент Соединенных Штатов. Глава государства:

- является главнокомандующим армии и флота Соединенных Штатов и полиции отдельных штатов;
- имеет право с совета и согласия Сената заключать международные договоры при условии их

одобрения двумя третями присутствующих сенаторов;

- с совета и согласия Сената назначать послов и иных полномочных представителей и консулов, судей Верховного суда, а также всех других должностных лиц Соединенных Штатов, о назначении которых в Конституции нет иных постановлений и должности которых установлены законом;

- имеет право замещать все вакансии, которые откроются в период между сессиями Сената, предоставляя должностные полномочия на срок до окончания ближайшей сессии Сената;

- созвать внеочередную сессию Конгресса;
- обладает правом помилования осужденных и т.д.

Президент периодически представляет Конгрессу информацию о текущем состоянии государства и предлагает на его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными; в чрезвычайных случаях он созывает обе палаты или одну из них, а в случае разногласий между палатами по поводу времени отсрочки сессий сам переносит их на такое время, какое сочтет необходимым.

Также Президент США принимает послов и других полномочных представителей иностранных государств, обеспечивает точное соблюдение законов и определяет полномочия всех должностных лиц Соединенных Штатов³.

Компетенции и полномочия главы государства реализуются посредством издания различных актов. К актам Президента США следует отнести следующие:

1. *Исполнительные директивы (executive orders, EO)*— документы, пронумерованные последовательно, подписанные Президентом США, посредством которых он руководит деятельностью федерального правительства.

2. *Прокламации (proclamations)*— документы, пронумерованные последовательно, подписанные Президентом США, которые содержат информацию о торжественных мероприятиях общегосударственного масштаба: национальных праздниках, специальных памятных датах и т.д.

3. *Административные директивы (administrative orders, AO)*— непромуерованные подписанные документы, посредством которых Президент США руководит деятельностью федерального правительства⁴. Административные директивы (АО) подразделяются в свою очередь на:

- *определения (presidential determination)*— документ, содержащий официальную позицию или видение органов исполнительной власти по определенным вопросам. Это, например, может касаться определения основных направлений внутренней и внешней политики, политики по борьбе с оборотом наркотических веществ⁵ и т.д. Следует отметить, что с течением времени подобные документы стали

оформляться в форме президентских меморандумов, хотя в заголовке документа остается название «presidential determination»;

- *меморандумы (presidential memorandum)*— документ, посредством которого глава государства осуществляет руководство деятельностью федерального правительства. Исследователи отмечают, что в некоторых случаях достаточно трудно отличить меморандум от исполнительной директивы (EO), так как они выполняют практически одинаковые функции⁶. К меморандумам также могут быть отнесены различные письма (letter, letter from the President), сообщения (message, message to congress), сообщения о наложении вето на законопроект (veto message from the president) и т.д.;

- *уведомительные сообщения (presidential notice)*— краткие информативные сообщения, исходящие от Президента США по вопросам обеспечения национальной безопасности (режима чрезвычайной безопасности), которые доводятся до сведения общественности и Конгресса США. Режим чрезвычайной ситуации объявляется согласно исполнительной директиве, сообщениями Президента РФ они могут быть продлены либо конкретизированы в отдельных деталях.

4. *Обращение (послание) Президента к Конгрессу США (State of the Union addresses & messages)*. Как отмечает Конституция США 1787 г., «Президент периодически представляет Конгрессу информацию о положении Союза и предлагает на его усмотрение такие меры, которые сочтет необходимыми и полезными; в чрезвычайных случаях он созывает обе палаты или одну из них, а в случае разногласий между палатами по поводу времени отсрочки сессий сам переносит их на такое время, какое сочтет необходимым». Подобная информация доносится главой государства Конгрессу посредством актов «State of the Union». В истории США были прецеденты, когда Президент обращался с подобными посланиями к Конгрессу и/или американскому народу в форме устной речи либо письменного документа.

5. *Иные директивы Президента США (presidential decision directives or PDDS)*— это документы, которые являются разновидностью исполнительной директивы (EO), изданные главой государства с учетом советов и рекомендаций Совета Национальной Безопасности США (National Security Council). Как отмечают исследователи, директивы формулируют политику национальной безопасности исполнительной власти и «имеют силу закона»⁷. Так как эти источники содержат сведения, составляющие государственную тайну, большинство из них засекречено (classified). Отдельно выделяют специальную директиву — «presidential finding», которая направлена на обе-

спечение деятельности разведывательных учреждений, тайных операций спецслужб и т.д.

6. *Комментарии к законопроектам (signing statements)* — письменный комментарий Президента США к законопроекту. В зависимости от оценки содержания билля глава государства в комментариях к нему выражает свое мнение по этому поводу.

7. *Планы реорганизации (reorganization plans)* — согласно положениям Свода законодательства США (5 USC 903: reorganization plans⁸), всякий раз, когда глава государства считает нужным (после проведения сопутствующих процедур проверок — investigation) реорганизовать структуру и полномочия органов исполнительной власти для более эффективного осуществления государственной управления, он должен подготовить план реорганизации, который содержит перечень необходимых изменений. Таким образом, глава государства выстраивает систему и структуру органов исполнительной власти, которую он возглавляет.

8. *Исполнительные соглашения (executive agreements)* — как глава исполнительной власти Президент США имеет право заключать международные соглашения (в отличие от международных договоров — treaties, для которых требуется резолюция Конгресса, одобренная 2/3 его голосов).

9. *Иные документы* — к ним относятся еженедельные обращения Президента США (weekly addresses), отчеты о деятельности (statement of administration policy), экономические отчеты Президента США (economic reports of the President), политические платформы партий кандидатов в президенты (political party platforms of parties)⁹.

Акты главы государства содержатся в различных источниках. Исполнительные директивы (ЕО), прокламации и некоторые виды административных директив (АО) заносятся в Федеральный реестр (Federal Register, FR, Fed. Reg.), официальный ежедневный журнал федерального правительства. Каждая исполнительная директива имеет свои реквизиты. Вначале идет выражение ЕО (executive order), далее — нумерация по возрастающей. Нумерация отсчитывается с самой первой директивы, принятой президентом Джорджем Вашингтоном. Исполнительная директива также имеет дополнительные свойства и атрибуты, которые присваиваются Федеральным реестром. Например, директива ЕО 13197 имеет следующие свойства:

- Наименование документа: Government wide Accountability for Merit System Principles; Workforce Information.
- Дата публикации: 25 января 2001 г.
- Вид документа: исполнительная директива (executive order).

- Номер документа: 13.197.00.
- Реквизиты Федерального реестра, код по которому зарегистрирован (document citation): 66 FR 7853.

Номер документа в Федеральном Реестре: 01-2398¹⁰.

Исполнительные директивы (ЕО), прокламации и все административные приказы (АО) публикуются в Собрании актов Президента (Compilation of Presidential Documents, CPD), подготовленный Управлением Федерального реестра США.

В систематизированном виде исполнительные директивы и прокламации находятся в Своде федеральных постановлений США (Code of Federal Regulations, CFR), а именно: «Title 3. The President»¹¹.

Отдельная (дополнительная) информация об исполнительных директивах Президента США содержится в различных вспомогательных источниках и систематизированных ресурсах, таких, как: executive orders disposition tables index¹² (табличные данные по индексам документов), codification of presidential proclamation and executive orders¹³ (кодифицированные данные по прокламациям и ЕО с 13.04.1945 по 20.01.1989) и т.д.

Несмотря на то что правовая система США основывается на постулатах прецедентного права, правовые акты Соединенных Штатов также кодифицируются и систематизируются. CFR пополняется актами из Федерального регистра, куда они попадают из департаментов и агентств федерального правительства США¹⁴. Соответственно, следует помнить о том, что в Своде федеральных постановлений содержатся только акты органов исполнительной (административной) власти, которые поделены на 50 разделов (title, том). Каждый из них посвящен определенной тематике. Поэтому в доктринальных источниках и правовых текстах, как правило, используется специальная формула цитат CFR. В общем виде такая формула состоит из следующих частей:

- Заголовок (title): номер тома, ставится в начале формулы перед аббревиатурой «CFR».
- Часть (part): число, стоящее после «CFR», до разделительного символа («.»).
- Раздел/подраздел (section/subpart): число, стоящее после разделительного символа («.»). Подраздел часто обозначается английскими литерами.
- Год редакции (revision year): редакция кодекса. Не всегда присутствует в ссылках.

Например, формула «21 CFR 211.87 Revised as of 1997» означает, что цитируется текст из 21 тома («food and drugs»), часть 211 («current good manufacturing practice for finished pharmaceuticals»), раздел 87 («retesting of approved

components, drug product containers, and closures»), редакция Свода от 1997 г.¹⁵

Библиографический список

1. *About Code of Federal Regulations*// URL: https://www.gpo.gov/help/index.html#about_code_of_federal_regulations.htm

2. *Arizona State University. Law library. Presidential Documents* // URL: <https://web.law.asu.edu/library/RossBlakleyLawLibrary/ResearchNow/ResearchGuides/PresidentialDocuments.aspx>

3. *John Contrubis. Executive Orders vs. Presidential Memoranda. Congressional Research Service Report for Congress №. 95-722 A*// <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/crs-exec-orders-procs.pdf>

4. *Moss R. Legal Effectiveness of a Presidential Directive as Compared to an Executive Order — Memorandum For The Counsel to the President. January 29, 2000.*

5. *Presidential Determination — Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2016*// URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/14/presidential-determination-major-drug-transit-or-major-illicit-drug>.

6. *Presidential Documents Guide* // URL: <http://www.archives.gov/presidential-libraries/research/guide.html>

7. *Relyea Harold. C. 2008. Presidential Directives: Background and Overview. Congressional Research Service report 98-611* // URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-611.pdf>

8. *United States Code. Office of the Law Revision Counsel* // <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title5-section903&num=0&edition=prelim>.

9. *Богдановская И.Ю. Делегированные акты как вторичный источник права // Право. (Журнал Высшей школы экономики). 2013. №3.*

10. *Конституция Соединенных Штатов Америки от 17.09.1787 г. // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: Учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012*

² Там же. С. 37.

³ Конституция Соединенных Штатов Америки от 17.09.1787 г. // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: Учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 549—562.

⁴ *Presidential Documents Guide* // URL: <http://www.archives.gov/presidential-libraries/research/guide.html>

⁵ См., напр.: *Presidential Determination — Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2016* // URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/14/presidential-determination-major-drug-transit-or-major-illicit-drug>; *Presidential Determination — Presidential Determination on Refugee Admissions for Fiscal Year 2016* // URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/29/presidential-determination-presidential-determination-refugee-admissions>

⁶ См.,напр.: *John Contrubis. Executive Orders vs. Presidential Memoranda. Congressional Research Service Report for Congress №. 95-722 A*// <http://www.llsdc.org/assets/sourcebook/crs-exec-orders-procs.pdf>

⁷ См., напр.: *Moss R. Legal Effectiveness of a Presidential Directive as Compared to an Executive Order — Memorandum For The Counsel to the President. January 29, 2000*; *Relyea, Harold C. 2008. Presidential Directives: Background and Overview. Congressional Research Service report 98-611* // URL: <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-611.pdf>

⁸ *United States Code. Office of the Law Revision Counsel* // <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title5-section903&num=0&edition=prelim>

⁹ *Arizona State University. Law library. Presidential Documents* // URL: <https://web.law.asu.edu/library/RossBlakleyLawLibrary/ResearchNow/ResearchGuides/PresidentialDocuments.aspx>

¹⁰ Федеральный Реестр США на сегодняшний день предоставляет данные о 848 исполнительных директивах с полнотекстовым доступом. Данные об этих источниках систематизированы автором диссертации и представлены на сайте журнала «Право и современные государства» по адресу: http://bar-association.ru/?page_id=3596

¹¹ Полнотекстовые издания кодексов США доступны на сайте GPO—Government Publishing Service //URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR>. Этот портал, по сути, является аналогом российского портала pravo.gov.ru, официального источника опубликования нормативных правовых актов. На сайте доступны издания кодексов США с 1996 по 2016 гг.

¹² URL: <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/disposition.html>

¹³ URL: <http://www.archives.gov/federal-register/codification/index.html>

¹⁴ *About Code Of Federal Regulations*. URL: https://www.gpo.gov/help/index.html#about_code_of_federal_regulations.htm

¹⁵ Текст рассмотренного Кодекса доступен по URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-1997-title21-vol4/pdf/CFR-1997-title21-vol4-sec211-87.pdf>

¹ Богдановская И.Ю. Делегированные акты как вторичный источник права // *Право. (Журнал Высшей школы экономики)*. 2013. №3. С. 36.

УДК 342
ББК 67

TO THE ROLE OF THE GENDARMERIE PROVISION LAWFULNESS OF AND OF THE ORDER DURING CARRIAGE IN PRISONER SIBERIAN RAILWAY

К ВОПРОСУ О РОЛИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ ЖАНДАРМЕРИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПОРЯДКА И ЗАКОННОСТИ В ХОДЕ ПЕРЕВОЗКИ АРЕСТАНТОВ ПО СИБИРСКОЙ ЖЕЛЕЗНОЙ ДОРОГЕ

Sergey Borisovich GLUSHACHENKO,
head of the department of public law at the Russian
state pedagogical University named after A. Herzen,
doctor of law, professor

Сергей Борисович ГЛУШАЧЕНКО,
заведующий кафедрой государственного права
Российского государственного педагогического
университета имени И.А. Герцена,
доктор юридических наук, профессор
E-mail: support@mosu-mvd.com

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

Annotation. The article focuses on the role of the railroad gendarmerie in promoting persons were escorting prisoners when transporting by railroad. Based on the analysis of regulations and archival documents shows the main methods of work ranks gendarme units to maintain order and the rule of law by following the prisoners by railroad.

Keywords: Russian empire, prisoners, escort team, Siberia, railroad gendarmerie, railroad, circular, gendarme directorate, corporal.

Аннотация. Статья посвящена роли железнодорожной жандармерии в содействии лицам, конвоирующим арестантов при перевозке их по железной дороге. На основе анализа нормативных актов и архивных документов показаны основные методы работы чинов жандармских подразделений по поддержанию порядка и соблюдению законности при следовании арестантов по железным дорогам.

Ключевые слова: Российская империя, арестанты, конвойные команды, Сибирь, железнодорожная жандармерия, железная дорога, циркуляр, жандармское полицейское управление, унтер-офицер.

Открытие регулярного железнодорожного движения по Сибирской железной дороге (далее — СЖД) существенно изменило условия этапирования уголовных и политических ссыльных. Эти изменения были нормативно закреплены в принятом 12 февраля 1897 г. Высочайшем повелении «Об учреждении перевозки арестантов по Сибирской железной дороге в связи с изменениями в штатном составе и расположении конвойных команд»¹. На вновь отстраиваемых участках дороги перевозку арестантов определялось производить железнодорожным транспортом из центральных районов России через Челябинск и далее по Сибирской железной дороге. Пешее движение арестантских партий по главному Сибирскому тракту прекращалось.

Принятое 12 июня 1900 г.² решение о реформировании ссылки в корне изменило состав арестантских партий, высылаемых в Сибирь. Если до принятия закона доля политических ссыльных в общем числе была весьма незначительной, то начиная с 1900 г. сибирская ссылка превращается, прежде всего, в ссылку политическую³.

Регулярное движение партий арестантов по железной дороге придавало деятельности жандармских чинов на СЖД определенную специфику и накладывало дополнительные обязанности.

На рубеже веков Сибирь продолжала быть привлекательным местом для отбывания наказания осужденных. В конце XIX в. число сосланных в Сибирь составляло в среднем ежегодно

11200 человек⁴. В последующие годы количество перевезенных по железной дороге арестантов не уменьшалось.

По данным статистических отчетов, например, в 1913 г. по СЖД было перевезено 18501 человек арестантов и конвоиров⁵. Единственным исключением стали 1905—1906 гг., когда в связи с военными действиями с Японией на востоке страны российским правительством было принято решение⁶ об отправке арестантских партий из центральных районов в Тобольскую губернию, разгрузив тем самым Сибирскую железную дорогу для военных нужд.

Нормативное регулирование деятельности жандармерии по взаимодействию с лицами, конвоируемыми по железной дороге арестантов и арестованных, осуществлялось посредством предписаний штаба корпуса жандармов⁷.

Приказом по корпусу жандармов №51 от 1877 г. предписано железнодорожной жандармерии в своей деятельности по обеспечению порядка при следовании арестантов по железной дороге следовать Положению о перевозке арестантов по железным дорогам, Высочайше утвержденному 24 марта 1877 г.⁸

В параграфе 30 данного положения определялось, что на всех начальных и попутных станциях железной дороги, где производится прием и сдача арестантов, обязаны присутствовать чины жандармского полицейского управления железных дорог (далее — ЖПУ ЖД) для наблюдения за порядком при посадке арестантов в вагоны и их высадке, недопущения скопления людей вблизи арестантских партий и вагонов, с целью предупреждения побегов арестантов, особенно в ночное время⁹.

Примером организации контроля за процессами перемещения по железным дорогам арестантов может служить распоряжение начальника Челябинского отделения Омского ЖПУ СЖД от 2 января 1896 г.

Начальник отделения ориентирует подчиненных, что с «6 января на участке Челябинск — Омск вводится перевозка арестантов из Челябинска поездом №4 по субботам в 5 часов 10 минут утра, а прибывает в Челябинск по пятницам в 11 часов 15 минут вечера по Петербургскому времени» и далее напоминает об их обязанностях в соответствии с § 30 положения о перевозках арестантов по железным дорогам. Дополнительно он просит наблюдать, «чтобы не было отпускаемо из буфетов спиртных напитков как арестантам, так равно и конвойным нижним чинам, сопровождающим их»¹⁰. Это дополнение подчеркивает, что в процессе перемещения осужденных по дорогам империи присутствовали элементы недисциплинированности со стороны конвоиров и арестантов.

Руководство Отдельного корпуса жандармов (далее — ОКЖ) совместно с главным тюремным управлением держали под постоянным контролем вопросы взаимодействия и качества выполнения чинами железнодорожной жандармерии обязанностей по перевозке арестантов. Основываясь на информации главного инспектора по пересылке арестантов, штаб корпуса жандармов неоднократно (циркуляры 1894 г. № 2256, 1903 г. № 9959)¹¹ указывает подчиненным на слабое содействие чинам конвоя по обеспечению порядка и законности на железнодорожных станциях при пересылке арестантов.

В условиях нарастающего революционного движения в Российской империи особое внимание обращалось на перевозку политических арестантов¹². Анализ циркулярных предписаний штаба корпуса позволяет сделать вывод, что именно при пересылке политических арестантов по железным дорогам допускались существенные нарушения, в том числе и на линии Сибирской железной дороги. Так, по докладам Иркутского военного генерал-губернатора, на линии СЖД, начиная от Челябинска, за проезжающими на места высылки административно-ссылными существовал весьма слабый надзор: допускались контакты ссыльных с лицами, живущими по линии железной дороги, происходил обмен корреспонденцией, деньгами, сообщались новости. Были случаи, когда посторонние лица заходили в вагоны и оставались там определенное время без всякого надзора.

Департамент полиции потребовал от начальника ЖПУ СЖД и подведомственных ему начальников отделений установить на станциях железной дороги более тщательное наблюдение при остановках поездов с политическими арестантами в целях устранения возможности общения их с посторонней публикой. О лицах, пытающихся войти в общение с арестантами, надлежало безотлагательно сообщать в департамент полиции с подробными о них сведениями¹³.

Штаб ОКЖ пытался оперативно реагировать на поступающие сведения о случаях непрофессиональных действий подчиненных в ходе контроля за проездом политических арестованных.

Например, по сведениям департамента полиции, в мае 1907 г. на одной из железнодорожных станций жандармским унтер-офицерам не удалось воспрепятствовать скоплению публики около арестантского вагона и предотвратить контакты с политическими арестантами. Данный случай был допущен в результате отсутствия информирования одним начальником отделения другого о времени проследования партии политических арестантов¹⁴.

Командование корпуса незамедлительно потребовало от подчиненных ЖПУ в точности ис-

полнять ранее поступившие предписания. Циркуляр по корпусу 1875 г. №15 определял, чтобы «при отправлении партий политических арестованных непременно извещать телеграммой начальников соседних отделений по пути следования и унтер-офицеров подлежащих станций о том, что с таким-то поездом следует столько-то арестованных, не объясняя фамилий и званий их»¹⁵.

10 июня 1907 г. взамен «Положения о перевозке арестантов по железным дорогам» был принят «Устав Конвойной службы»¹⁶ (далее — Устав). Устав детализировал порядок взаимодействия чинов железнодорожной жандармерии и конвойных команд при перевозке арестантов.

При открытии перевозки арестантов или изменении плана движения арестантских поездов уездные воинские начальники и начальники конвойных или местных команд, ведающие пересылкой арестантов по железным дорогам, должны были своевременно сообщать начальникам жандармских железнодорожных управлений о дне и часе проследования по этим планам очередных этапных партий.

Начальник конвоя при необходимости удалении посторонних лиц от места посадки или приема арестованных, а также при возникновении недоразумений между конвойными чинами и служащими на станции, в буфете и другими лицами обязан обращаться за содействием к железнодорожным жандармам.

В случае смерти арестанта или конвойного, а также заболевания арестанта острозаразными болезнями (чумой, холерой, дифтеритом) на первой попутной станции тело умершего или заболевший арестант передается чинам железнодорожных жандармов под расписку в арестантском журнале.

При побеге арестантов со станции и обращении начальника конвоя железнодорожные жандармы призваны оказать содействие в поимке бежавшего. Таков далеко не полный перечень обязанностей, возложенных Уставом конвойной службы на чинов железнодорожной полиции.

Несомненно, что жандармам, именно на Сибирской железной дороге, дополнительно к общим обязанностям, немало хлопот доставляли вопросы оказания содействия чинам конвойных команд при перевозке арестантов. При этом, думается, что существующая по этому вопросу нормативно-правовая база позволяла в целом эффективно решать стоящие перед жандармами

проблемы¹⁷. А командование ОКЖ в своих циркулярах оперативно реагировало на возникающие в практической деятельности упущения и недостатки.

¹ ПСЗРИ. Собр. 3. № 13728.

² Об отмене ссылки на жительство и ограничении ссылки на поселение по суду и по приговорам общественным: Именной Высочайший указ от 12 июня 1900 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. XX. Ч. I. № 18838.

³ Ишеков К.А., Черкасов К.В., Горшенева И.А., Галузо В.Н. Правоохранительные органы. М., 2004.

⁴ Пересылка арестантов и сыльных // URL: <http://www.wikiznanie.ru/ru-wz/index.php> (Дата обращения — 09.09.2016)

⁵ Санин В.Е. Деятельность жандармского полицейского управления Сибирской железной дороги по обеспечению порядка и законности в ходе перевозки арестантов по железной дороге // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: Сб. ст. по материалам ежегодной Междунар. науч.-практ. конф. 23—25 октября 2014 г. Новосибирск: НГТУ, 2014. С. 36.

⁶ ПСЗРИ. Собр. 3. № 25818.

⁷ 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 России. Конституционно-правовой аспект: Учеб. пособие для студентов вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

⁸ ПСЗРИ. Собр. 2. № 57096.

⁹ Справочная книга для чинов жандармских полицейских управлений железных дорог. По жандармско-полицейской части. Общие обязанности жандармской железнодорожной полиции/ Сост. подполковник Тимофеев. СПб., 1908. С. 1029.

¹⁰ Исторический архив Омской области, ф. 272, оп. 1, д. 184, св. 10, л. 42.

¹¹ Справочная книга для чинов жандармских полицейских управлений железных дорог. По жандармско-полицейской части. 20-е изд., перераб. и доп./ Сост. полковник Тимофеев. СПб., 1912. С. 928.

¹² Малахов В.П., Иванов А.А., Горшенева И.А. Теория государства и права. М., 2012.

¹³ Санин В.Е. Указ. соч. С. 37.

¹⁴ Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы и вызовы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика // Вестник экономич. безопасности. 2015. №6. С. 95—99.

¹⁵ Справочная книга для чинов жандармских полицейских управлений железных дорог. По жандармско-полицейской части. Общие обязанности жандармской железнодорожной полиции... С. 1035—1036.

¹⁶ ПСЗРИ. Собр. 2. № 29272а.

¹⁷ Короткова Г.О., Горшенева И.А. Структура МВД Франции. Национальная полиция и национальная жандармерия. Схемы и комментарии. М., 2008.

THE HUMAN RIGHT TO RESPECT FOR PRIVATE LIFE AND PROTECTION IN THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА УВАЖЕНИЕ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ И ЕГО ЗАЩИТА В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Marina Aleksandrovna GRACHEVA,
associate professor of constitutional and municipal law of the Moscow University the interior Ministry of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of law

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

Annotation. Covers the basics of the international right of protection of the rights and freedoms of the individual in the European Court of human rights, reveals its role and importance. We discuss the main theoretical problems and suggests solutions.

Keywords: European Court of human rights, the Constitution of the Russian Federation, rights and freedoms of the person, the international right-protection of the rights and freedoms of individuals, legal mechanism of realization of human rights.

Аннотация. Рассматриваются основы международно-правовой 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: Европейский Суд по правам человека, Конституция Российской Федерации, права и свободы человека, международно-правая защита прав и свобод человека, юридический механизм реализации прав человека.

Прежде всего, следует отметить, что рассматриваемая категория значительно шире права на личную жизнь, она касается таких сфер, внутри которых каждый человек волен развивать это понятие и наполнять его определенным смыслом. Еще в 1992 г. Европейский Суд по правам человека (далее — ЕСПЧ, Европейский Суд) отметил: «Было бы непозволительно ограничить понятие (личной жизни) «внутренним кругом», в котором может жить отдельный человек своей личной жизнью, которую он выбирает, и исключить отсюда целиком внешний мир, не входящий в этот круг. Уважение к личной жизни должно также включать определенный набор прав для установления и развития взаимоотношений с другими аспектами жизни человека»¹.

Таким образом, понятие личной жизни с необходимостью включает право на развитие взаимоотношений с другими лицами и внешним миром. Оно включает физическую и моральную неприкосновенность личности; в него входит также и сексуальная жизнь. Сексуальная жизнь отдельного лица является частью его личной жизни, для которой она составляет важный аспект. Следовательно, личная жизнь гарантирует область, внутри которой индиви-

дуум может устанавливать отношения различного рода, включая сексуальные, а значит, выражение и проявление сексуальных предпочтений и индивидуальных особенностей подпадает под защиту ст. 8. В процессе осуществления и защиты прав в этой сфере частной жизни особое внимание уделяется вопросам морали и этики. Государства — участники ЕКПЧ обладают, по мнению Европейского Суда, широкой свободой усмотрения в вопросах такого рода и могут предусматривать ограничение некоторых возможностей², например, путем запрета применения определенных вспомогательных репродуктивных технологий, законодательного закрепления ответственности за совершение инцеста³ и др.⁴

Кроме того, понятие частной жизни настолько мобильно, что может в некоторых случаях включать деловые (профессиональные) взаимоотношения⁵. Безусловно, вызывает одобрение тот факт, что и в законодательстве Российской Федерации понятие частной жизни достаточно полно отражает позицию ЕСПЧ⁶, в части расширительного толкования данной дефиниции, и представляет собой сведения о сексуальной ориентации или сексуальной жизни; о психосоциальном типе личности; сведения профес-

сионального или делового характера; медицинского характера; о смене пола; о личной или профессиональной жизни лица и иные, круг которых определяется национальными и международными нормами права⁷. Разнообразие актов вмешательства в частную жизнь разнообразно настолько, насколько разнообразны взаимоотношения людей в повседневной жизни⁸. К тому же между осуществлением собственных прав и полномочий и таковой свободой третьих лиц — грань необычайно тонка⁹.

Прослушивание телефонных переговоров представляет собой одно из самых серьезных вмешательств в сферу личной жизни индивида. Хотя ст. 8 ЕКПЧ не содержит слов «телефонные переговоры», они, тем не менее, входят в понятия «личная жизнь» и «корреспонденция», о которых говорится в тексте данной статьи. Даже при наличии ситуации, представляющей серьезную угрозу для общественного порядка, государства не располагают абсолютным правом прибегать к мерам тайного наблюдения за лицами, находящимися под их юрисдикцией. Судебная практика рассматривает прослушивание телефонных переговоров как существенное вмешательство, а всякое вмешательство публичных властей в реализацию права человека на уважение его частной жизни было бы «предусмотрено законом». Эта фраза предполагает существование условий, выходящих за рамки простого наличия некоей юридической базы в правовых нормах страны: требуется, чтобы таковая база была бы «доступной», а применение норм, составляющих эту базу, — «предсказуемым»¹⁰. Отсюда — требование наличия четких и конкретных правил, относящихся к процедуре прослушивания переговоров. Закон, разрешающий прослушивание, должен обладать определенными качественными характеристиками, предусматривая, например, продолжительность прослушивания, указание на момент, с которого оно осуществляется, судебный контроль¹¹.

Тема вмешательства в право на уважение частной жизни правоохранительными органами может быть освящена с позиции анализа решения ЕСПЧ по делу «Шимоволос против России»¹². Жалоба заявителя относится к реализации органами внутренних дел программы так называемого «сторожевого контроля», которая представляет собой информационную базу, содержащую сведения о лицах, предположительно причастных к экстремистской деятельности, активистах правозащитных движений. Персональные данные заявителя, являющегося главой правозащитной организации в Нижнем Новгороде, были помещены в указанную программу. Каждый раз, когда он приобретает билет на поезд или самолет Управление внутренних дел на транспорте получает об этом автоматическое уведомление. На дни, когда заявитель приобретал билет в Самару, там был запланирован Саммит ЕС — Россия. В связи с этим была передана информация, что заяви-

тель берет экстремистскую литературу и планирует принять участие в оппозиционных мероприятиях, вследствие чего на всем пути следования он подвергался постоянной проверке документов, а затем был доставлен в отделение полиции.

Систематический сбор сведений секретными службами представляет собой вмешательство в частную жизнь, даже если эти сведения получены в общественных местах и если содержат информацию исключительно о профессиональной или общественной деятельности лица. Те же действия, осуществляемые посредством применения GPS-технологий, и хранение данных о местонахождении лица и его передвижениях также представляют собой вмешательство в частную жизнь¹³.

В своих решениях ЕСПЧ отмечает, что, учитывая специфику проведения оперативно-розыскных и иных секретных мероприятий, лицо не должно предвидеть, когда именно в отношении него будут произведены указанные действия. Однако во избежание риска произвола необходимо иметь подробные правила о проведении тайного наблюдения, которые предоставили бы минимальный уровень защиты прав и свобод человека. Кроме того, из-за отсутствия возможности общественного контроля и риска злоупотребления, присущих любой системе тайного наблюдения, следующие минимальные гарантии должны быть изложены в соответствующих законах: характер, масштабы и продолжительность осуществляемых мер, основания для получения разрешения, порядок реализации и контроля в процессе их производства и средства правовой защиты¹⁴.

Действия правоохранительных органов в данных обстоятельствах регламентировались приказами МВД от 1 декабря 1999 г. «О мерах по совершенствованию автоматизированных информационных систем, используемых подразделениями внутренних дел на транспорте», от 22 декабря 1999 г. «Об установлении программной базы документов «Розыск — магистраль», от 14 апреля 2005 г. «О некоторых мерах по усилению борьбы с экстремизмом» (сторожевой контроль). Ни один из этих нормативно-правовых актов не был опубликован и, соответственно, не был доступен для общественности¹⁵. Таким образом, законодательство Российской Федерации не указывает с достаточной ясностью сферу и порядок полномочий по сбору и хранению сведений, касающихся частной жизни, в этой информационной базе данных¹⁶. Подобное вмешательство не может быть признано осуществленным «в соответствии с законом» и составляет нарушение ст. 8 ЕКПЧ.

В практике Европейского Суда можно выделить как минимум две категории дел: классические и неординарные (т.е. единичные). Вмешательство в частную жизнь путем прослушивания телефонных переговоров является классическим примером¹⁷.

В то время как объектом регулирования ст. 8 ЕКПЧ является защита от незаконного вмешательства публичных властей, ее гарантии выходят за пределы воздержания от таких действий, а предполагают также осуществление национальными властями позитивных обязательств в целях обеспечения уважения гарантируемых прав¹⁸.

В решениях Европейского Суда неоднократно отмечалось, что концепция частной жизни включает личную физическую и психологическую неприкосновенность и государства, в силу осуществления своих позитивных обязательств, предотвращают такие посягательства даже со стороны других физических лиц¹⁹, о которых они были или должны были быть информированы.

При оценке содержания как негативных, так и позитивных обязательств государств необходимо соблюдение справедливого баланса между конкурирующими интересами личности и общества в целом. Тем не менее несоответствие между социальной реальностью и законом, административной и судебной практикой рассматривается как наиболее важный фактор²⁰.

В деле «Георгел и Георгета Стоическу против Румынии» Европейский суд делает особый акцент на необходимость установления факта осведомленности национальных властей. Действительно ли национальные власти знали или должны были знать о существовании реальной угрозы для жизни или физической неприкосновенности и были не в состоянии принять меры в рамках своих полномочий, которые, если судить разумно, можно было бы ожидать, чтобы избежать этого риска?²¹

Предметом жалобы в этом деле выступает бездействие государства в отношении стремительно роста случаев нападения бездомных собак на граждан Румынии. А постоянно высказываемая и обсуждаемая во всех национальных средствах массовой информации тема устрашающего распространения таких случаев, в особенности нападений на детей и лиц преклонного возраста, в том числе с летальным исходом, оставляет сомнения о факте информированности властей в этом вопросе.

Принимая во внимание включение в спектр гарантий права на уважение частной жизни уважение человеческого достоинства и обеспечение качественного уровня жизни²², бездействие государства в решении проблемы бездомных собак в конкретных обстоятельствах дела Европейский Суд определил как нарушение позитивных обязательств государством в соответствии со ст. 8 ЕКПЧ.

В решениях Европейского Суда по правам человека неоднократно отмечалось, что «понятие частной жизни включает физическую и психологическую целостность человека²³ и что психическое здоровье является важной частью частной жизни»²⁴. В частности, в деле «Федорова и Федоров против

Украины»²⁵ незаконное (проведенное по основаниям, не соответствующим законодательно закрепленным) освидетельствование заявителя психиатром государственной больницы и постановка диагноза были признаны вмешательством в его частную жизнь.

Защита права на благоприятную окружающую среду на основании Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод представляет особый интерес, поскольку это право прямо не предусмотрено ее положениями, однако фактически косвенно обеспечивается прецедентной практикой и решениями Европейского Суда²⁶.

В широком смысле слова защита окружающей среды также может быть выведена из гарантий ст. 8 ЕКПЧ на основании одновременно как права на уважение личной жизни, так и жилища. Именно так следует толковать случаи вредных помех (звуковых и проч.), затрагивающих окружающую среду в непосредственной близости от жилища лица. Серьезные посягательства на окружающую среду могут отрицательно сказаться на благополучии человека и лишить его возможности полноценно пользоваться своим жильем, что наносит вред его личной и семейной жизни, если даже не существует серьезной опасности для его здоровья²⁷.

Так называемые «экологические дела», рассматриваемые Европейским Судом, могут быть классифицированы следующим образом:

- жалобы, связанные с деятельностью предприятий, осуществляющих переработку отходов («Джакомелли против Италии»²⁸);
- жалобы, касающиеся негативного воздействия химической промышленности и использования вредных химических веществ;
- жалобы на последствия деятельности металлургических предприятий («Фадеева против России»²⁹, «Ледяева против России»³⁰);
- жалобы, связанные с выполнением государствами позитивных обязательств по защите населения от стихийных бедствий («Будаева и другие против России»³¹, «Татар против Румынии»³²).³³

Для того чтобы обстоятельства дела попадали под сферу гарантий ст. 8 ЕКПЧ, экологические факторы должны иметь непосредственное и серьезное влияние на частную и семейную жизнь, жилище и корреспонденцию, т.е. негативный эффект должен достигнуть определенного минимального уровня³⁴. В то же время Европейский Суд говорит о том, что вопрос о нарушении права не может рассматриваться в случае, если причиненный вред является незначительным по сравнению с экологическими угрозами, которые являются неотъемлемой составной частью жизни каждого современного города. При этом оценивание такого минимального уровня является относительным и зависит от всех обстоятельств дела, таких, как интенсивность и продолжи-

тельность причинения вреда или неудобств, а также его физического или психического воздействия на здоровье человека или качество жизни³⁵.

Следует отметить, что ввиду сложности определения степени вреда и некоторой относительности таких показателей, как, например, «качество жизни», особое внимание уделяется не докладам государственных органов и их служб, а медицинским справкам, отчетам, заявлениям и исследованиям, проведенным частными лицами.

Несмотря на достаточно обширную прецедентную практику ЕСПЧ по рассмотрению жалоб на нарушение экологических прав как в свете гарантий на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции, так и права на жизнь, права на справедливое судебное разбирательство и на доступ к суду и некоторых других, остается актуальной проблема отсутствия фактического закрепления экологических прав. Достаточно длительный период времени идут споры о целесообразности включения права на благоприятную окружающую среду в качестве отдельного положения.

Неоспорим тот факт, что при положительном решении данного вопроса будет значительно упрощена процедура подачи жалоб (на этапе рассмотрения приемлемости жалоб) и представления доводов сторон по существу жалоб, так как исчезнет критерий значительности влияния нарушения экологических прав на осуществление иных, ранее указанных прав.

Нередки случаи конкуренции гражданских прав, гарантированных Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Право на защиту частной жизни, например, зачастую вступает в противоречие с осуществлением права на свободу выражения мнения (ст. 10). Она провозглашает право каждого «свободно выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ»³⁶.

В делах о газетных и иных публикациях особо остро встает вопрос справедливого баланса между этими правами. Пресса не должна преступать определенных границ, в частности, в отношении репутации и прав других лиц также необходимо предотвратить разглашение конфиденциальной информации.

Европейский Суд, прежде всего, оценивает вмешательство (например, публикацию изображения) с точки зрения критерия информативности, достаточного для его оправдания, т.е. насколько значимо и оправдано вторжение в личную жизнь отдельных лиц в интересах осведомления общественности³⁷.

В деле «Миткус против Латвии»³⁸ информационная ценность статьи оправдана сообщением информации о беспрецедентных судебных разби-

рательствах, в которых представители пенитенциарной системы были обвинены в заражении заключенных ВИЧ. В то время как суд признает, что информирование широкой общественности о «горячих» темах юриспруденции действительно достойное дело, было необходимо определить, был ли соблюден латвийскими судами справедливый баланс между журналистской свободой слова и степенью вмешательства в частную жизнь заявителя.

При оценке степени соразмерности вмешательства в частную жизнь в ходе осуществления свободы слова учитываются уже существующие сведения, доступные для широкой общественности, и природа информации, раскрываемой о личности³⁹. При этом ЕСПЧ не раз отмечал, что «публичные фигуры» не могут рассчитывать на тот же уровень защищенности своей частной жизни в силу характера своей деятельности. Европейская Концепция выделяет две части: респектабельность, статус, с одной стороны, и автономия личности — с другой.

Например, распространение определенной информации о какой-то публичной фигуре может не вызвать возмущения, однако сам факт обнародования каких-то подробностей, касающихся его частной жизни, может быть потенциально неприятен. При сравнении этих двух концепций очевиден тот факт, что они ни в коем случае не противоречат друг другу, а их существование проистекает из различных аспектов частной жизни. Первая концепция больше нацелена на защиту личного пространства, в то время как вторая делает акцент на морально-социальную сторону вопроса⁴⁰.

К «публичным фигурам», по мнению Д.З. Поливановой, можно отнести следующие три категории:

- известные публике люди, не несущие официальных функций, но пользующиеся всеобщим вниманием;
- политики, каждое действие которых может иметь последствия для общества, а потому находящиеся под постоянным критическим контролем средств массовой информации и общественности;
- государственные служащие или иные люди, выполняющие отдельные публичные функции⁴¹.

При этом каждая из этих категорий должна отличаться по уровню доступа общественности к сведениям об их частной жизни. А вот права лиц, сведения о личной жизни которых несознательно и ненамеренно подверглись огласке, особенно часто нуждаются в защите Европейского Суда⁴².

Кроме того, Декларация Совета Европы о свободе политической дискуссии в средствах массовой информации⁴³ в своих положениях провозглашает: «Политические деятели не должны пользоваться большей защитой своей репутации и прав, чем другие граждане»⁴⁴. Не умаляя права «публичных фигур» на уважение их частной и семейной жизни, отмечается, однако, что «в случае, если политиче-

ские деятели или государственные должностные лица обращают внимание общества на те или иные стороны своей частной жизни, средства массовой информации имеют право подвергать их тщательному анализу»⁴⁵.

Более ранняя Резолюция Парламентской ассамблеи⁴⁶ акцентирует внимание на том, что сама общественная позиция «публичных фигур», являющаяся по своей сути результатом осознанного и добровольного выбора, влечет некоторое раскрытие границ их частной жизни в пользу общественности.⁴⁷

Что касается характера разглашаемой информации, то уже не раз подчеркивалась важность защиты персональных данных, например медицинских; особое внимание обращается на важность защиты конфиденциальности ВИЧ-статуса человека, в частности, из-за риска остракизма ВИЧ-инфицированных лиц. Таким образом, публикация, содержащая фотографии, где были ясно видны и различимы черты лица, упоминание имени и первой буквы фамилии заявителя, подробности о его прошлой судимости и месте лишения свободы, дает достаточные основания для признания серьезного вмешательства в частную жизнь заявителя.

Подводя итог анализа рассмотрения сущности категории «частной жизни» в решениях ЕСПЧ, следует отметить, возможно, даже чрезмерную широту прав и свобод, которые она охватывает. Это затрудняет как практический процесс признания приемлемости жалобы, так и фактическое установление «границ» частной жизни.

Каждое положение ЕКПЧ не статично и открыто для эволютивного толкования, которое предполагает выявление нового, соответствующего современным научным представлениям, законодательству и практике его применения смысла той или иной нормы, однако должно оставаться в рамках ее содержания, в противном случае усмотрение суда станет безграничным, а сама норма в силу возможности произвольного толкования утратит качество определенности⁴⁸.

Выходом в некоторых случаях из сложившейся ситуации представляется выделение в качестве отдельных положений или новых протоколов к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод некоторых наиболее масштабных сфер частной жизни — экологические права, репродуктивные права и некоторые другие.

Остается актуальной для достаточно большого количества государств — участников Совета Европы проблема качества национального закона, регламентирующего порядок того или иного вмешательства в осуществление права на уважение частной жизни. Это относится и к прослушиванию телефонных переговоров и деятельности правоохранительных органов, связанной с созданием и использованием информационных баз данных, содержащих сведе-

ния о персональных данных, и к некоторым другим действиям.

Определение содержания «права на уважение частной жизни» невозможно без рассмотрения смежных прав — права на уважение семейной жизни, жилища и корреспонденции, а также права на свободу выражения мнения, права на защиту от дискриминации и некоторых других. Только при параллельном анализе реального взаимодействия этих прав можно определить его сущностные особенности.

¹ Постановление Европейского Суда по делу «Нимец против Германии» (Niemietz v. Germany) от 16 декабря 1992 г. (№ 13710/88). § 29 // Европейский Суд по правам человека. Сб. М.: НОРМА, 2000.

² Хазов Е.Н., Зубов И.Н., Василевич Г.А., Прудников А.С., Белонковский 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». М., 2013.

³ Постановление Европейского Суда по делу «Стубин против Германии» (Stübing v. Germany) от 24 сентября 2012 г. (№ 43547/08). § 66 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110314>

⁴ 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.

⁵ Постановление Европейского Суда по делу «Гиллберг против Швеции» (Gillberg v. Sweden) от 3 апреля 2012 г. (№ 41723/06). § 72 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110144>

⁶ Левченко И.П., Прудников А.С., Калинин В.Н., Смородин Н.М., Хазов Е.Н. Российское гражданство. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 24.05.1996 г.) // СПС «Консультант Плюс»

⁸ Николаев Б.В., Емелин М.Ю., Хазов Е.Н. Основные тенденции развития правовой доктрины как источника права США // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 12. С. 94—97.

⁹ 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.

¹⁰ Постановление Европейского Суда по делу «Узун против Германии» (Uzun v. Germany) от 2 декабря 2010 г. (№ 35623/05) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-100293>

¹¹ Богданов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д., Яковец Е.Н. Особенности противодействия киберпреступности подразделениями уголовного розыска. М., 2016.

¹² Постановление Европейского Суда по делу «Шимоволов против России» (Shimovolov v. Russia) от 28 ноября 2011 г. (№ 30194/09) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105217>

¹³ 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. Противдействие органов внутренних дел киберпреступности: Учеб.-методич. пособие / Под ред. Б.П. Михайлова. М., 2015.
- ¹⁴ См. также Постановления Европейского Суда по правам человека по делам: «Uzun v. Germany» (№ 35623/05) от 2 декабря 2010 г. § 61—63; «Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhev v. Bulgaria» (№ 62540/00) от 28 июля 2007 г. § 71—77, «Liberty and Others v. the United Kingdom» (№ 58243/00) от 1 июля 2008. § 62, «S. and Marper v. the United Kingdom» [Большая палата] от 4 декабря 2008 г., № 30562/04 and 30566/04. § 95, // URL: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/>
- ¹⁵ Хазов Е.Н., Китаев Е.Л. Права и свободы человека и гражданина, их соблюдение, охрана, защита и роль органов внутренних дел в их реализации // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Сб. ст. адъюнктов и соискателей. М., 2009. С. 73—76.
- ¹⁶ Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.
- ¹⁷ См. напр.: Постановление Европейского Суда по делу Сефилян против Армении («Sefilyan v. Armenia») от 2 октября 2012 г. (№ 22491) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113296>
- ¹⁸ Хазов Е.Н. Роль и место конституционных гарантий в системе юридических гарантий институту прав и свобод человека и гражданина в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2011. № 3. С. 216—220.
- ¹⁹ Постановление Европейского Суда по делу «Миткус против Латвии» (Mitkus v. Latvia) от 2 октября 2012 г. (№ 7259/03). § 125 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113648>
- ²⁰ Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности Юриспруденция». М., 2015.
- ²¹ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Георгел и Георгета Стоическу против Румынии» (Georgel & Georgeta Stoicescu v. Romania) от 26 октября 2011 г. (№ 9718/03) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105820>
- ²² Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Л против Литвы» (L. v. Lithuania) от 11 сентября 2007 г. (№ 27527/03). § 56 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-82243>
- ²³ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «А. против Хорватии» (A v. Croatia) от 14 октября 2010 г. (№ 55164/08). § 60 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-101152>
- ²⁴ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Доленек против Хорватии» (Dolenec v. Croatia) от 26 ноября 2009 г. (№ 25282/06). § 165 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-95896>
- ²⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Федорова и Федоров против Украины» (Fyodorova & Fyodorov v. Ukraine) от 7 октября 2011 г. (№ 39229/03) § 82 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105478>
- ²⁶ Алисниевич Е.С. Совет Европы // Абашидзе А. Х., Васильев Ю. Г., Солнцев А. М. Международное экологическое право: Док-ы и коммент. Вып. III. Экологические права человека. М., РУДН, 2010. С. 133.
- ²⁷ Постановление Европейского Суда по делу «Милева и другие против Болгарии» (Mileva and others v. Bulgaria) от 25 ноября 2010 г. (№ 43449/02, 21475/04) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-101815>
- ²⁸ Постановление Европейского Суда по делу «Джакомелли против Италии» (Giacomelli v. Italy) от 26.03.2007 г. (№59909/00) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-77785>
- ²⁹ Постановление Европейского Суда по делу «Фадеева против России» (Fadeyeva v. Russia) от 9 июня 2005 г. (№ 55723/00) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 3.
- ³⁰ Постановление Европейского суда по делу «Ледяева, Доброхотова, Золотарева и Ро-машина против России» от 26.03.07 (Ledyayeva, Dobrokhotova, Zolotareva and Romashina v. Russia) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-77688> (дата обращения —23.03.13)
- ³¹ Постановление Европейского Суда по делу «Будаяева и другие против России» (Budyayeva and others v. Russia) от 29.09.2008 г. (№ 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02,15343/02) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85436>
- ³² Постановление Европейского Суда по делу «Татар против Румынии» (Tatar v. Romania), от 5 июля 2007 г. (№ 67021/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 2.
- ³³ Международное право: Практикум // Под ред. А.Н. Вылегжанина, А.Я. Капустина, М.Н. Копылова. М.: ИД Юрис Пруденс, 2011. С. 356.
- ³⁴ Дерендяева Э.Б., Солнцев А.М. Эволюция защиты экологических прав человека в Совете Европы // Правоведение. 2010. № 3. С. 166.
- ³⁵ Постановление Европейского Суда по делу «Дубецкая против Украины» (Dubetska & others v. Ukraine) от 10.05.2011 г. (№ 30499/03). § 105 // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103273>
- ³⁶ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ст. 10 (Рим, 04.11.1950 г., с изм. от 21.09.1970 г., 20.12.1971 г., 01.01, 06.11.1990 г., 11.05.1994 г.) // URL: <http://www.coe.ru/main/echr>
- ³⁷ Хазова В.Е., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Международные организации и их роль по обеспечению конституционных прав и свобод человека в мировом сообществе // 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., 2015. С. 135—142.
- ³⁸ Постановление Европейского Суда по делу «Миткус против Латвии» (Mitkus v. Latvia) от 2 октября 2012 г. (№ 7259/03) // URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113648>
- ³⁹ Степанов А.А., Хазов Е.Н. Международно-правовая защита прав и свобод человека и гражданина (проблемы теории и практики // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Тезисы выступлений и докладов адъюнктов и соискателей Моск. ун-та МВД России на науч.-практ. конф. М., 2007. С. 71—76.
- ⁴⁰ Поливанова Д.З. Международно-правовые проблемы права человека на неприкосновенность частной жизни: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 20
- ⁴¹ Там же. С. 167.
- ⁴² Хазов Е.Н., Богданов А.В. Особенности юридического механизма реализации прав и свобод человека // Права человека и правоохранительная деятельность: Тезисы докладов. Междунар. науч.-практ. конф. М., 2013. С. 222—226.
- ⁴³ Declaration on freedom of political debate, 12 february 2004 // URL: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/>

translations/russian/Dec(2004)PoliticalDebate_ru.pdf

⁴⁴ Там же. П. VII.

⁴⁵ Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Особенности ограничения прав и свобод человека и гражданина юридическими механизмами и условиями их реализации // Сб. науч. тр. М., 2012. С. 100—107.

⁴⁶ Resolution №1165 (1998), Right to privacy, Parliamentary Assembly 26 June 1998 // URL: <http://www.assembly.coe.int/>

ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=16641&Language=EN

⁴⁷ Возняк Ю.С., Хазов Е.Н. Защита прав человека в международных организациях //

Междунар. журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 101—108.

⁴⁸ Нуртдинова А.Ф. Право на уважение семейной жизни и его защита Европейским Судом по правам человека // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 2. С. 2—9.

УДК 342

ББК 67

CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN AND THEIR REALISATION IN MODERN RUSSIA

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Nikolai Vladamarovich BERDNIKOV,
applicant Moscow University of the MIA of Russia
named after V.Ya. Kikot

Николай Владимирович БЕРДНИКОВ,
соискатель Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя
E-mail: support@mosu-mvd.com

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. Discusses constitutional guarantees of political rights and freedoms of man and citizen and the peculiarities of the legal mechanism of their implementation, reveals the basic elements and stages. We discuss the main theoretical problems and ways of their solution.

Keywords: constitutional guarantees, political human rights and citizen freedoms of man and citizen, elements, steps, the legal implementation mechanism.

Аннотация. Рассматриваются конституционные гарантии политических прав и свобод человека и гражданина и особенности юридического механизма их реализации, раскрываются основные элементы и стадии. Обсуждаются основные теоретические проблемы и пути их решения.

Ключевые слова: конституционные гарантии, политические права человека и свободы человека и гражданина, элементы, стадии, юридический механизм реализации.

Юридический механизм реализации конституционных гарантий политических прав и свобод человека необходимо начать с рассмотрения вопроса взаимосвязи человека — личности с обществом и государством. В ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 г. В.В. Путин указал: «Считаю, что курс на развитие политической системы, институтов прямой демократии, на повышение конкурентности выборов абсолютно оправдан, и мы, безусловно, будем его продолжать»¹.

В Конституции Российской Федерации признаются и закрепляются политические права и свободы

(ст. 32)²: «Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; имеют право избирать и быть избранным³ в органы государственной власти и органы местного самоуправления⁴; участвовать в референдуме... имеют равный доступ к государственной службе; имеют право участвовать в отравлении правосудия»⁵.

Существует сложная интегрированная связь человека с социальной средой. Эта связь носит активный, преобразующий характер с обеих сторон. С одной стороны, эффективность реализации человеком политических прав и свобод зависит от комплекса

социальных условий (политических, экономических, культурных), с другой стороны, отношение личности к ценности, защищаемой посредством прав, к политическим правам и свободам других лиц (позитивное либо негативное), их характер деятельности формируются под воздействием факторов социальной среды⁶.

Юридический механизм условий реализации и средств защиты политических прав и свобод человека и гражданина состоит из следующих элементов: правовые нормы, закрепляющие политические права, свободы человека и гражданина и возможности их защиты, систематизированные в правовые институты различных отраслей права (избирательное право)⁷; юридические факты, влекущие возникновение или прекращение данного права⁸, а в некоторых случаях — его ограничение; деятельность специально уполномоченных органов и субъектов по созданию и поддержанию необходимых и достаточных условий реализации политических прав и свобод личности; непосредственно деятельность суда, правоохранительных органов и других органов⁹, общественно-политических организаций¹⁰, призванных защитить политические права и свободы личности от посягательств; специальные юридические процедуры, позволяющие фактически реализовывать политические права и свободы, собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования¹¹, либо защитить человека и гражданина (например, возможность обращения в суд¹², в органы внутренних дел, международные организации)¹³; уровень правовой культуры всего социума и микросреды, в которой человек осуществляет свои политические права и свободы, а также уровень правовой культуры самого носителя права¹⁴; институт юридической ответственности за деяние¹⁵, влекущее противоправное ограничение либо прекращение данного права¹⁶.

Говорить о действенности юридического механизма можно лишь при условии бесперебойного функционирования всей совокупности выделенных элементов.

Каждое субъективное право может быть рассмотрено с точки зрения перманентности его существования. Субъективное право проходит в своем развитии четыре основные стадии: стадию возникновения политических прав, свобод человека и гражданина, стадию готовности к реализации политических прав и свобод, стадию непосредственной реализации политических прав и свобод, стадию прекращения политических прав и свобод. Большинство политических прав и свобод человека и гражданина проходят все вышеназванные стадии в процессе своего существования¹⁷.

Отметим существование определенных различий в стадиях реализации каждого из элементов. Вехами в определении порядка реализации полити-

ческих прав и свобод, его стадий выступают юридические факты.

Юридическим фактом, влекущим возникновение политических прав и свобод человека и гражданина, является его рождение, достижение определенного возраста в целях реализации политических прав избирать и быть избранным¹⁸ в органы государственной власти и органы местного самоуправления¹⁹. Однако говорить о появлении конкретного субъекта данного права можно лишь при наличии необходимого юридического условия — рождения, что определяется существующими медицинскими критериями. Что же касается политических прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, то они возникают с момента их появления на территории того или иного государства²⁰.

Ряд прав и свобод, например на неприкосновенность жизни, характеризуется отсутствием стадии готовности к реализации. Оно реализуется постоянно, непрерывно, в виде правового состояния. Наиболее типичная форма реализации политических прав и свобод — использование их самим субъектом. Своеобразие данных прав и свобод состоит в том, что использование не требует от субъекта совершения каких-либо действий. Благом является уже само существование носителя права. Полная же реализация может быть осуществлена при условии соблюдения остальными лицами запрета посягательства в отношении предоставляемого права²¹.

В некоторых случаях имеет место такая форма обеспечения реализации прав и свобод, как правоприменение. Это относится к ситуациям, когда компетентные государственные органы защищают политические права и свободы человека путем вынесения властных индивидуальных актов²².

Кроме того, политические права и свободы реализуются в процессе исполнения специально уполномоченным лицом действий, направленных на защиту этих прав и свобод, являющихся его должностной (профессиональной) обязанностью, в частности, это Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации²³ (например, при проведении выборов или рассмотрении жалоб на нарушения политических прав и свобод и т.п.)²⁴.

Юридическим фактом, прекращающим политические права и свободы человека, является утрата гражданства и выезд на постоянное место жительства в другое государство или физическая смерть²⁵.

Несколько иной процесс реализации имеют такие права, как право на свободное распоряжение своими политическими правами и свободами.

В качестве блага, обеспечиваемого данным правом, выступает свобода действий человека. Законодатель связывает возникновение субъективного права с юридическим фактом, в качестве которого выступает достижение лицом определенного возраста для реализации своих политических прав и свобод.

Необходимым юридическим условием существования у субъекта таких форм политических прав и свобод, как занятие определенными видами профессиональной деятельности, является его дееспособность.

В большинстве случаев реализация политических прав и свобод зависит от самого человека, он сам определяет необходимость такой реализации и ее порядок, сам принимает организационные меры для осуществления права, например, при избрании его в органы государственной власти и органы местного самоуправления²⁶ или выборе профессии участвовать в отправлении правосудия²⁷.

Наряду с подобным «инициативным порядком» реализации прав и свобод существует и порядок процедурно-правовой, при котором закон с той или иной степенью определенности устанавливает процедуру реализации политических прав и свобод, последовательность действий самого носителя права и обязанных субъектов, а также непосредственное содержание этих действий²⁸.

Статья 33 Конституции Российской Федерации определяет, что граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления²⁹.

Поскольку не может быть не имеющих объекта юридического регулирования правовых норм, постольку не существуют юридические права, свободы и обязанности, не порождающие никаких правовых связей и отношений. Взаимосвязь человека и государства на основе конституционного права образует, таким образом, правоотношение общего типа. Реализация человеком своих конституционных политических прав и свобод — это процесс, которому присуща довольно большая степень самостоятельности человека, как и при определении способов и средств осуществления данного политического права. Эффективность деятельности юридического механизма реализации политических прав и свобод человека в значительной мере обусловлена особенностями, характеризующими правовую культуру как самого субъекта права, так и иных лиц, способных воздействовать на процесс реализации.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Парламентская газета. 2016. № 45 // <http://www.pravo.gov.ru>

² Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.В., 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. М., 2016.

⁴ 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.

⁵ Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Чертова Н.А., Осавелюк А.М., Осавелюк А.М., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Гаглоев Д.В., Галушкин А.А. и др. Конституционное право России. 8-е изд., перераб. и доп. М., 2017.

⁶ Хазов Е.Н. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2004.

⁷ 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.

⁸ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Роль юридического факта в реализации прав человека // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисных ст. М.: МосУ МВД России, 2003. С. 85—86.

⁹ 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. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.

¹⁰ Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 09.03.2016 г.) «О политических партиях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.03.2016 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>

¹¹ Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // <http://www.pravo.gov.ru>

¹² Хазов Е.Н., Уварова Л.В. Роль и значение административных судов и необходимость их создания в России как один из механизмов в реализации человеком и гражданином своих прав и свобод // Образование. Наука. Научные кадры. 2010. № 4. С. 28—30.

¹³ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2013.

¹⁴ Хазов Е.Н., Алексеева И.Ю. Правовая культура и правовое воспитание несовершеннолетних // Правовая культура современного российского общества. 2002. С. 36—40.

¹⁵ Зинченко Е.Ю., Дурнев В.С. Осуществление функций конституционного контроля // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2006. № 5. С. 14—15.

¹⁶ Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Особенности ограничения прав и свобод человека и гражданина юридическими механизмами и условиями их реализации // Сб. науч. тр. кафедры конституционного и муниципального права МосУ МВД России. М., 2012. С. 100—107.

¹⁷ Хазов Е.Н. Конституционные права и свободы человека, основные элементы и стадии юридического механизма их реализации // К 40-летию образования кафедры государственно-правовых дисциплин Московской высшей школы милиции МВД СССР: Сб. науч. ст. М., 2015. С. 30—34.

¹⁸ 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. М., 2013.

¹⁹ 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., Па-

шенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. 8-е изд. М., 2016.

¹⁹ Левченко И.П., Прудников А.С., Калинин В.Н., Смородин Н.М., Хазов Е.Н. Российское гражданство. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005.

²⁰ Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Скрипкин Г.Ф., Горшенева И.А., Саудаханов М.В., Миронов А.Л., Егоров С.А. Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств. М., 2015.

²¹ Хазов Е.Н., Кирпичев В.И. Проблемы и пути оптимизации взаимодействия Президента Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации // Актуальные проблемы деятельности правоохранительных органов в условиях административной и судебно-правовой реформы. М., 2005. С. 78—84.

²² Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

²³ Виноградов В.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Громов К.Э., Тутханян Г.А. Избирательное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция».

3-е изд., перераб. и доп. М., 2015.

²⁴ 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.: МосУ МВД России, 2003. С. 58—60.

²⁵ Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // <http://www.pravo.gov.ru>

²⁶ Закон РФ от 26.06.1992 г. № 3132-1 (ред. от 03.07.2016 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016 г.) // <http://www.pravo.gov.ru>

²⁷ Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Кирнос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2013.

²⁸ Конституция Российской Федерации...

²⁹ Артемьев А.М., Хазов Е.Н. Роль правовой культуры и правосознания в деятельности сотрудников милиции // Закон и право. 2003. № 5. С. 43—46.

УДК 342

ББК 67

THE GENERAL SOCIAL ASPECTS OF CRIME PREVENTION WITH PARTICIPATION OF MINORS

ОБЩЕСОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ С УЧАСТИЕМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Sergey Vyacheslavovich IVANTSOV,

doctor of law, professor, professor, department of criminology of the Ministry of internal affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

Olga Nikolaevna IVASYUK,

candidate of law, senior lecturer in criminology of the Ministry of internal affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

Сергей Вячеславович ИВАНЦОВ,

профессор кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор
E-mail: isv1970@mail.ru

Ольга Николаевна ИВАСЮК,

старший преподаватель кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Annotation. The article is devoted to the prevention of modern crime involving minors. the authors focuses on general social aspects of such activities, reveal some of the most important issues of effective preventive activities in respect of minor addresses the issues of minimizing juvenile delinquency.

Keywords: crime prevention, juvenile delinquency, victimogene factors, public policy concerning minors, juvenile criminal policy.

Аннотация. Статья посвящена проблемам предупреждения современной преступности с участием несовершеннолетних. Авторы акцентируют внимание на общесоциальных аспектах такой деятельности, раскрывают некоторые наиболее значимые вопросы эффективной профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних, рассматривает вопросы минимизации преступности несовершеннолетних.

Ключевые слова: предупреждение преступности, преступность несовершеннолетних, виктимогенные факторы, государственная политика в отношении несовершеннолетних, ювенальная уголовная политика.

Предупреждение преступности с участием несовершеннолетних можно рассматривать в качестве составляющей более широкого явления — социального контроля над ней или реагирования на нее. При этом термины «предупреждение» и «борьба» можно использовать в качестве синонимичных понятий, если не вкладывать в понятие «борьба» цели полной ликвидации преступности¹. «Предупреждение преступности среди несовершеннолетних является важнейшим аспектом предупреждения преступности в обществе. Участвуя в законной, социально полезной деятельности и вырабатывая гуманистический взгляд на общество и жизнь, молодежь может быть воспитана на принципах, не допускающих преступную деятельность.

Для того чтобы предупреждение преступности среди несовершеннолетних было эффективным, необходимы усилия всего общества в целом в целях обеспечения гармоничного развития подростков при уважении к их личности и поощрении ее развития с раннего детства», — такими словами начинаются Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних, принятые 14 декабря 1990 г. в Эр-Рияде².

Предупреждение преступности, как известно, включает несколько основных этапов (видов деятельности): профилактику, предотвращение, пресечение, исправление и ресоциализацию несовершеннолетних преступников. При этом совершенно справедливо утверждение В.Н. Кудрявцева о том, что «... предотвращение преступлений — это область в большей степени оперативно-розыскной деятельности, в пресечении преступлений частично задействовано уголовное право и оперативно-розыскная деятельность, исправление и ресоциализация преступников — задача уголовного и уголовно-исполнительного права, а на область криминологии остается преимущественно профилактика преступности»³.

Под профилактикой преступности традиционно понимается совокупность мер по выявлению и нейтрализации (блокированию) причин, условий и иных детерминант преступности; а сама профилактика в зависимости от уровня ее проведения рассматривается на общесоциальном и специально-криминологическом уровнях. При этом общесоциальное предупреждение преступности, согласно господствующей точке зрения, осуществляется через всю совокупность крупномасштабных мероприятий, обеспечивающих прогрессивное развитие общества, отношений людей в экономической, политической, духовной и других сферах⁴.

В последнее время высказываются порой полярные точки зрения по вопросу о значимости общесоциального предупреждения преступности.

Так, Н.В. Волуйсков указывает, что в современных условиях кризиса идеологии, экономической и социальной напряженности в российском обществе общесоциальное предупреждение преступности несовершеннолетних имеет ограниченный характер⁵.

Р.М. Булатов и А.В. Шеслер, напротив, полагают, что именно общесоциальному предупреждению принадлежит основная роль, решающее слово в борьбе общества с преступностью несовершеннолетних⁶.

Мы придерживаемся мнения о том, что в оценке значимости любых явлений или процессов, в том числе и общесоциального предупреждения преступности организованных преступных групп с участием несовершеннолетних (или по-другому — профилактического эффекта мер общесоциального характера) следует избегать крайностей. Нельзя недооценивать или переоценивать возможности общесоциального предупреждения⁷. Оно не является деятельностью, целенаправленной, например, на предупреждение преступности преступных групп с участием несовершеннолетних, однако его важность для предупреждения подтверждена не только многочисленными исследованиями отечественных и зарубежных криминологов, она признается и в установочных документах мирового криминологического сообщества.

На VII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1985) эти меры были названы «косвенной стратегией борьбы с преступностью».

В Докладе Конгресса отмечалось: «достижение подлинной социальной справедливости в области распределения материальных и духовных благ среди всех членов общества, ликвидация всех форм эксплуатации и социального и экономического угнетения и неравенства, а также реальная гарантия всех основных прав и свобод человека — главный залог успеха борьбы с преступностью и ее полного искоренения из жизни общества»⁸.

Достижение полной социальной справедливости и ликвидация преступности — конечно же, утопичные цели. Однако их фиксация показывает некоторые ориентиры внутренней политики государства, стремление и достижение которых способно минимизировать криминальные проявления. Внутренняя политика государства имеет различные направления, выделяемые в зависимости от объекта приложения усилий⁹.

Представляется необходимым рассмотреть некоторые из них, адекватная реализация которых способна оказать предупредительное воздействие на преступность с участием несовершеннолетних. При этом важно отметить, что ювенальная составляющая, присутствуя в каждом из

выделяемых направлений внутренней политики и придавая ему определенную специфику, по сути, позволяет говорить об оформлении в качестве относительно самостоятельного направления внутренней политики государства политики в отношении несовершеннолетних или, иными словами, ювенальной политики¹⁰.

В последнее десятилетие обеспечение благополучного и защищенного детства стало одним из основных национальных приоритетов России¹¹. В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации ставились задачи по разработке современной и эффективной государственной политики в области детства¹². Проблемы детства и пути их решения нашли свое отражение в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Анализ нормативных документов, определяющих основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации¹³, показывает, что заложенный в них механизм реализации политики в отношении детей является преимущественно охранно-защитным. В связи с этим правильнее позиционировать ювенальную политику в качестве направления деятельности государственных и общественных структур, состоящее в определении стратегии и тактики защиты прав и интересов несовершеннолетних, входящих в состав организованных преступных групп¹⁴, в различных сферах их жизнедеятельности в целях содействия развитию детей и реализации личности ребенка в интересах общества¹⁵.

Именно полноценная реализация и надлежащая защита прав несовершеннолетних должна составлять основное содержание общесоциального предупреждения подростковой преступности¹⁶. Основопологающими в данной области являются экономические и социальные мероприятия общего и целевого назначения, способные обеспечить высокий уровень жизни и нравственного воспитания подрастающего поколения, надежно защитить детей и подростков от социальной несправедливости и других негативных процессов в жизни общества¹⁷.

Согласно основным направлениям государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации ключевой задачей в области улучшения экономических условий жизнедеятельности детей является повышение уровня жизни и улучшение качества жизни семей с детьми, обеспечение максимально эффективной защиты социально уязвимых слоев населения, доступности и общественно приемлемого качества базовых социальных услуг.

Реализация указанных направлений государственной деятельности будет способствовать успешной адаптации молодежи в обществе и на рынке труда, обеспечению социальной мобильности молодежи, созданию условий вхождения новых поколений в открытое информационное общество; обеспечению условий и среды для реализации творческого потенциала детей по месту жительства; сохранению и укреплению здоровья детей в процессе обучения, формированию у них навыков здорового образа жизни; увеличению охвата детей массовыми занятиями физической культурой и спортом; расширению возможностей для отдыха, досуга и оздоровления детей, в том числе в семейном окружении; расширению участия детей в решении проблем, касающихся их благополучия и развития¹⁸.

Для осуществления эффективной профилактической деятельности в отношении несовершеннолетних необходимо учитывать следующие аспекты:

- социально-экономическое состояние общества, его позитивные и негативные тенденции с выделением факторов, обуславливающих бытовую преступность;
- социально-психологическое состояние общества, включая преобладающее в общественном мнении отношение к преступности, в частности, к насилию;
- криминогенные ситуации с выделением факторов, влияющих на прогнозирование возможного совершения преступлений несовершеннолетних в целях недопущения их негативных последствий;
- состояние социального контроля (формального и неформального, внутреннего и внешнего) и тенденции его развития;
- состояние инфраструктуры криминологической профилактики и реабилитационного пространства с их реальными возможностями (финансовыми, организационными, правовыми), их реформирование и развитие¹⁹.

Важной составляющей государственной политики по улучшению положения детей является комплексная профилактика семейного неблагополучия. Неблагополучная в криминологическом отношении семья является одним из основных «поставщиков» несовершеннолетних правонарушителей. По нашим данным, примерно в 30 — 40% случаев правонарушающего поведения несовершеннолетних и лиц молодого возраста констатируется наличие прямого отрицательного примера со стороны родителей и других старших членов семьи: злоупотребление алкоголем, аморальное поведение, тунеядство, грубость и жестокость по отношению к окружающим и т.д. Из семей, в которых бытует атмосфера взаимной грубости, агрессивное отношение друг к другу и

окружающим, преступники выходят в десять раз чаще, нежели из семей с нормальными взаимоотношениями. Очевидно, что минимизация (если такая возможна) семейного неблагополучия способна сократить «контингент» несовершеннолетних преступников примерно на одну треть²⁰.

Большое профилактическое значение в этом деле имеют мероприятия, направленные на укрепление семейных устоев, повышение культуры быта и межличностных отношений, а также усиление социального контроля. Для выявления семей с деструктивными эмоционально-конфликтными отношениями супругов, родителей и детей, педагогической несостоятельностью родителей, деформацией их ценностной ориентации можно рекомендовать проведение в учебных заведениях, а также в детских дошкольных учреждениях тестирования или анкетирования как самих подростков, так и их родителей, близких родственников (старших братьев и сестер, бабушек, дедушек) с помощью педагогов, воспитателей и других лиц, подготовленных для этих целей. К разработке подобных тестов, анкет необходимо привлечь специалистов в различных сферах человеческой жизнедеятельности: психологов, педагогов, юристов, социологов, медиков и др.²¹

Особое внимание в предупреждении преступности несовершеннолетних должно уделяться средствам массовой информации. Средства массовой информации должны сознавать свою огромную общественную роль и ответственность, а также то влияние, которое они оказывают, распространяя информацию о злоупотреблении молодежью наркотиками и алкоголем, суицидах, насилии, экстремизме, пропагандируя криминальную субкультуру.

Средствам массовой информации необходимо отражать позитивную роль молодежи в обществе, распространять данные о наличии в обществе соответствующих услуг и возможностей для молодежи, свести к минимуму показ материалов, связанных с порнографией, наркотиками, насилием, изображать насилие и эксплуатацию негативно²². Средства массовой информации традиционно играют для населения роль «учителя», к мнению которого прислушиваются. А ведь общеизвестно, чем весомее авторитет, популярность источника приобретения знаний, тем вероятнее поведение личности, прежде всего подростков, не имеющих достаточного жизненного опыта, в рамках поданного ему СМИ стереотипа, модели. И для определенной части населения, в первую очередь подростков, такого рода «модные картинки» из криминальной жизни становятся достаточно притягательными и обуславливают противоправное поведение в условиях конкретной жизненной ситуации.

Большинство экспертов придерживаются мнения, что современные СМИ, особенно ТВ, скорее способствуют, чем препятствуют росту преступности²³. Через СМИ и Интернет идет романтизация преступной жизни и морали. Это приводит к тому, что в среде молодежи и подростков негативное социальное поведение приобретает привлекательность. Появляются мнения о возможности «союзнических» отношений с преступниками. Высказываются идеи о том, что воровской мир, «воры в законе» — это часть российской культуры, а воровские «правильные» понятия легче и разумнее законов²⁴.

Возрастающее распространение таких воззрений и ориентаций среди подростков позволяет предположить наличие больших перспектив у российской организованной преступности, которая имеет значительные социальные ресурсы в виде несовершеннолетних правонарушителей²⁵.

Приведенный перечень основных направлений государственной политики в отношении несовершеннолетних, естественно, не может быть признан исчерпывающим. Наряду с предложенными мерами, требуется решить целый комплекс задач по охране здоровья несовершеннолетних, защите их жилищных прав, права на благоприятную окружающую среду и т.д.

Вместе с тем важно осознать, что успех ювенальной политики определяется не только качеством нормативной базы, организационным оформлением соответствующих направлений деятельности и их реализацией, он находится в прямой зависимости также от создания «ювенального поля» — координации деятельности различных ведомств, учреждений, правительственных структур и общественных организаций на основе единых взглядов на социально-экономическое, духовное и психофизиологическое становление и развитие молодого поколения, формирование у него необходимых прогрессивно-воспроизводящих качеств и свойств всеми доступными и законными средствами и способами²⁶.

Формирование этого «ювенального поля» в обязательном порядке предполагает разработку и реализацию действенной, эффективной уголовной политики государства²⁷. Представляется, что объект ювенальной уголовной политики должен охватывать не только преступность несовершеннолетних, но и противопродростковую (антиювенальную) преступность, понимаемую как совокупность преступлений, нарушающих процесс развития несовершеннолетних²⁸. Это дает основание рассматривать политику противодействия преступности несовершеннолетних и посягательствам на них в качестве двух относительно самостоятельных составляющих одного направления государственной политики — политики защиты

интересов несовершеннолетних уголовно-правовыми средствами²⁹.

Основополагающие идеи ювенальной уголовной политики, реализация которых Россией обязательна, определены международным сообществом и могут быть представлены в соответствующей деятельности всех институтов нашего общества (гарантией эффективности соответствующих мер предупреждения является их научная обоснованность, обеспеченность специально подготовленными кадрами и контролируемость).

При этом лучшим средством предупреждения преступности несовершеннолетних является обеспечение прав ребенка и его благосостояния во всех сферах (образование, культура, социальное обеспечение и т.д.), социализация несовершеннолетнего и его интеграция в практическую жизнедеятельность общества. Одновременно уголовное преследование несовершеннолетних является крайней мерой разрешения их конфликта с уголовным законом, поскольку наилучшее обеспечение прав ребенка, совершившего преступление, достигается в системе специальных юрисдикционных органов, а среди мер воздействия на несовершеннолетних правонарушителей приоритет должен отдаваться воспитательным мерам, не связанным с изоляцией от общества (социальная изоляция несовершеннолетних правонарушителей является крайней мерой воздействия на них)³⁰.

Очевидно, что применяемые к несовершеннолетним правонарушителям меры должны быть адекватны совершенному преступлению, личности виновного, не иметь характер мучений, жестокости и учитывать особенности несовершеннолетнего возраста, а система наказания и перевоспитания несовершеннолетних должна строиться на основе прогрессивного принципа и предполагать постпенитенциарное воздействие на них.

Полагаем, что при наличии научно-методической базы, системы подготовки специальных кадров можно успешно решать такие задачи, как: содействие разработке модели решения проблемы правовой защиты несовершеннолетних на примере отдельно взятого региона; содействие снижению уровня противоправной деятельности несовершеннолетних; развитие позитивной социальной, в том числе правовой, духовно-нравственной, патриотической ориентации несовершеннолетних; повышение уровня правовой культуры³¹ и, как следствие этого, эффективности защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних и семьи; разработка в современных условиях действенной модели развития и повышения социальной значимости института семьи в целях нормального развития и позитивного воспитания несовершеннолетних; участие

в научной разработке современной модели ювенальной юстиции в России³²

Результативность социальной (в широком смысле этого слова) политики в отношении несовершеннолетних во многом определяется «идеологическим фоном» проведения реформ. А поэтому достижению положительных результатов в профилактике преступлений несовершеннолетних, в том числе и входящих в организованные преступные группы, будет способствовать совершенствование системы идеологической и культурно-просветительской работы³³.

В настоящее время в нашей стране имеются значительные резервы для более активного и эффективного использования сугубо правовых средств защиты интересов детей и подростков, предупреждения их виктимизации, а также правонарушений с их стороны.

¹ Иванцов С.В., Ивасюк О.Н., Калашников И.В. Криминологическая характеристика и предупреждение организованной преступности с участием несовершеннолетних: Учеб.-метод. пособие. М., 2014.

² http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/juveniles_deinquency_prevention.shtml

³ См., напр.: Кудрявцев В.Н. Стратегия борьбы с преступностью М.: Наука, 2003. С. 49—50;

Иванцов С.В. Планирование деятельности органов внутренних дел в системе правового регулирования предупреждения преступности // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 7. С. 147—152.

⁴ См.: Шестаков Д.А. Теоретические основы предупреждения преступности. М.: Юрид. лит.-ра, 1977. С. 31—32; Криминология: Учебник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Наука, 2006. С. 271; Ивасюк О.Н. Роль органов внутренних дел в предупреждении бытовой преступности и минимизации ее социальных последствий // Вестник экономич. безопасности. 2016. № 2. С. 121—124.

⁵ Волуйсков Н.В. Правовые проблемы предупреждения ювенальной юстиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, Аверс. 2002. С. 16.

⁶ Булатов Р.М., Шеслер А.В. Криминологическая характеристика и профилактика преступности несовершеннолетних: Учеб. пособие. Казань, РИЦ «Школа», 1999. С. 10.

⁷ См., напр.: Иванцов С.В. Криминологическое прогнозирование в планировании предупреждения преступности // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 122—127;

Ивасюк О.Н. Проблемы предупреждения экстремистских проявлений в молодежной среде // Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе / Мат.-лы Всерос. науч.-практ. конф. Краснодарский ун-т МВД России. Краснодар, 2016. С. 191—195.

⁸ Доклад VII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Милан, 1985. С. 28.

⁹ Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Чертова Н.А., Осавелюк А.М., Осавелюк А.М., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Гаглоев Д.В.,

- Галушкин А.А. и др. Конституционное право России. М., 2017.
- ¹⁰ Иванцов С.В., Ивасюк О.Н., Калашников И.В. Указ. соч.
- ¹¹ См., напр.: Ивасюк О.Н. Семейное насилие в механизме детерминации преступного поведения несовершеннолетних // Рос. криминологический взгляд. 2013. № 3. С. 241—243; Ивасюк О.Н. Роль жертвы в механизме совершения насильственных бытовых преступлений // Рос. криминологический взгляд. 2012. № 1. С. 418—422.
- ¹² 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. М., 2016.
- ¹³ См., напр.: Указ Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 — 2017 годы» // <http://base.garant.ru>
- ¹⁴ Богданов А.В., Комахин Б.Н., Хазов Е.Н. Профилактические мероприятия, проводимые полицейскими подразделениями, по пресечению правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 4. С. 202—208.
- ¹⁵ Волкова В.М. Предупреждение преступности несовершеннолетних (социально-криминологический анализ). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 123.
- ¹⁶ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Комахин Б.Н. Преступность несовершеннолетних: новые решения и новые проблемы // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 4. С. 34—38.
- ¹⁷ См., напр.: Иванцов С.В. Средства массового информационного ресурса и противодействие преступности // Современные проблемы уголовной политики. V Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. А.Н. Ильяшенко. 2014. С. 256—263; Иванцов С.В. Противодействие экстремизму и терроризму в крымском федеральном округе: проблемы теории и практики. Крым, 2015.
- ¹⁸ Ивасюк О.Н. Проблемы профилактики семейно-бытовых преступлений // Рос. криминологический взгляд. 2015. № 1. С. 352—355.
- ¹⁹ Ивасюк О.Н. Преступность в сфере бытовых отношений: социальные последствия и их минимизация. Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2008. С. 94.
- ²⁰ Ивасюк О. Причины и механизм индивидуального преступного поведения в семейно-бытовой сфере // Закон и право. 2007. № 2.
- ²¹ Ивасюк О.Н. Преступность в сфере бытовых отношений: социальные последствия и их минимизация: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
- ²² 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.
- ²³ Иванцов С.В. Средства массового информационного ресурса и противодействие преступности // Современные проблемы уголовной политики. V Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. А.Н. Ильяшенко. 2014. С. 256—263.
- ²⁴ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Назаров В.Ю. Преступность несовершеннолетних и ее влияние на общую криминогенную обстановку в современной России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013. № 3. С. 47—51.
- ²⁵ См.: Титова О.Н. Криминологические аспекты минимизации социальных последствий преступности несовершеннолетних: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 120; Ивасюк О.Н. Семейное насилие в механизме детерминации преступного поведения несовершеннолетних // Рос. криминологический взгляд. 2013. № 3. С. 241—243.
- ²⁶ Слуцкий Е.Г. Ювенальная политика России // Молодежная политика в современной России: проблемы и пути их решения // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2001. № 10(141). С. 43.
- ²⁷ Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и проблемы, связанные с противодействием преступности несовершеннолетних в современной России // Государственная служба и кадры. 2015. № 4. С. 21—25.
- ²⁸ Пудовочкин Ю.Е. Ювенальная уголовная политика: понятие, принципы, основные направления // Закон и судебная практика. Сб. науч. ст. ученых юристов Северо-Кавказского региона. Т.3. Краснодар, 2003. С. 121.
- ²⁹ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные причины и условия, способствующие росту преступности среди несовершеннолетних в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 12. С. 47—51.
- ³⁰ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 1. С. 158—161.
- ³¹ Хазов Е.Н., Алексеева И.Ю. Правовая культура и правовое воспитание несовершеннолетних // Правовая культура современного российского общества. 2002. С. 36—40.
- ³² Иванцов С.В., Ивасюк О.Н., Калашников И.В. Указ. соч.
- ³³ 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., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

IMMIGRATION LAW

МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО

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

Константин Дмитриевич САЗОН,
старший преподаватель кафедры конституционно-
го и международного права Академии МВД Респу-
блики Беларусь, кандидат юридических наук
E-mail: Sazon259@tut.by

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. The article reveals the doctrinal approaches of determining the place of migration law in the legal system of the state, the author offered justification for the conclusion that the complex nature of migration law as an institute of the legislation of the Republic of Belarus.

Keywords: migration, migration law, the legal system, legislation.

Аннотация. В статье раскрываются доктринальные подходы к определению места миграционного права в правовой системе государства, предлагается авторское обоснование вывода о комплексном характере миграционного права как института законодательства Республики Беларусь.

Ключевые слова: миграция, миграционное право, правовая система, законодательство.

В современном мире значительное влияние на развитие всех государств оказывают процессы глобализации и регионализации¹, которые обуславливают усиление миграционной активности населения². Миграционный кризис в Западной Европе свидетельствует о необходимости поиска оптимальной модели правового регулирования миграционных отношений, позволяющей обеспечить согласование интересов интеграционных образований с национальными интересами государств и интересами личности³. В связи с этим представляется целесообразным исследование особенностей функционирования правовой системы Республики Беларусь в контексте обеспечения национальных интересов в миграционной сфере.

Исследование сущности и содержания понятия «правовая система» занимает особое место в общеправовой теории. Подчеркнем, что мы не ставим перед собой задачу разрешения имеющего место в юридической науке спора о разграничении содержания понятий «система права» и «правовая система».

Одни ученые отождествляют указанные понятия⁴, другие обосновывают их содержательное различие⁵. При этом большинством авторов признается сложный элементный состав понятия «правовая система»⁶.

Например, профессор С.Г. Дробязко под правовой системой в широком смысле понимает «закономерно связанную целостность»:

- устойчивого правосознания;
- всех правовых норм;
- форм их выражения (источников) и реализации;
- правотворческих и правореализующих процедур.

Правовая система в узком смысле, по мнению этого ученого, — это «закономерно связанная целостность»:

- всех правовых норм;
- форм их выражения (источников);
- институтов и отраслей, предназначенных для упорядочения общественных отношений с целью обеспечения социального прогресса народа, имеющего свою государственность⁷.

Таким образом, к неотъемлемым элементам правовой системы можно относить правовые нормы и формы их объективации.

Специалистами отмечается, что правовая система нуждается в постоянном совершенствовании в связи с необходимостью соответствовать предъявляемым требованиям в конкретный исторический период⁸. В связи с этим проблемы обеспечения эффективности и стабильности функционирования правовой системы в контексте поиска методологических оснований ее построения являются неотъемлемой частью современного правового дискурса. Учеными выдвигаются различные концепции и доктрины, призванные обосновать направления совер-

шенствования правовой системы Республики Беларусь.

Одни исследователи раскрывают фундаментальное значение отдельных элементов правовой системы. В связи с этим заслуживает внимание точка зрения профессора А.Г. Тиковенко, который обосновывает, что особое место в правовой системе принадлежит правовым принципам и Конституции Республики Беларусь. Значение правовых принципов, по мнению данного ученого, проявляется в том, что они скрепляют правовую систему, обеспечивают ее целостность, определяют общий вектор ее развития, а также методы и основные направления правового регулирования.

В свою очередь Конституция является важнейшей органической частью правовой системы Республики Беларусь, поскольку занимает в ней главенствующее положение, оказывает воздействие на все ее элементы, является мощным правообразующим фактором⁹.

С подобным подходом трудно не согласиться, поскольку правовые принципы, тем более принципы конституционные, на наш взгляд, представляют собой выражение базовых идейных установок, положенных в основу правового регулирования, отражающего ценностную ориентацию общества и государства.

Другими учеными обосновывается, что развитие отечественной правовой системы предполагает изменение традиционной парадигмы регулирования общественных отношений посредством замены иерархической связи «норма — институт — отрасль» на конфигурацию различных правовых средств.

Таковыми правовыми средствами, по мнению В.И. Павлова, являются «ценностно-правовое ядро, содержащее базовые правовые основания аутентических антропологических практик и соответствующей цивилизационно-культурной модели, прежде всего нравственно-правовые, культурные, хозяйственные основания правовой жизни», и правовая периферия, представляющая собой «новые комплексы правовых норм и институтов, выступающие реакцией права на постоянно разветвляющиеся регулируемые правом виды общественных отношений»¹⁰.

Подход В.И. Павлова отличается своей направленностью на сохранение и отражение в правовой системе культурно-исторических кодов посредством их легитимации в правовом ядре. С этой точки зрения в современных условиях правовое ядро, на наш взгляд, может восприниматься как вместилище конституционных ценностей. Полагаем, что применение конфигуративного (пластичного) способа построения правовой системы позволит не только нивелировать тенденцию «постоянного галопирования законодательства», выражающегося, по мнению В.И. Павлова, в частом внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты¹¹, но и бу-

дет способствовать согласованной систематизации правового инструментария по отношению к новым группам общественных отношений.

Несмотря на методологическое разнообразие предлагаемых юридической теорией концепций определения сущности правовой системы, направлений ее развития, их единство, с нашей точки зрения, проявляется в незыблемости значения, придаваемого правовым нормами их общностям (отрасли права, правовые институты) и формам их объективации (законодательство) как основным элементам правовой системы.

Позиция В.И. Павлова в свою очередь вызывает поддержку, поскольку позволяет обеспечить адекватное своевременное реагирование правовой системы на появление новых социальных практик посредством формирования соответствующего инструментария правового воздействия на возникающие общественные отношения.

Полагаем, что к числу таких «новых» социальных практик следует относить миграционные отношения, которые в настоящее время оказывают значительное влияние на функционирование практически всех сфер жизнедеятельности общества и государства¹². С этой точки зрения видится необходимым исследовать особенности отражения правовых норм, регулирующих общественные отношения в миграционной сфере, с целью определения их места в правовой системе Республики Беларусь.

Учеными в рамках исследования особенностей развития правовой системы России отмечается, что в настоящее время сформировалось обособленное нормативное образование, подчиненное определенным принципам, общим положениям, формирующим в целом самостоятельную правовую общность, предметом регулирования которой выступают миграционные отношения, — миграционное право¹³.

Отдельные авторы данную общность правовых норм именуют «иммиграционное право»¹⁴. Учитывая близость правовых систем Беларуси и России, проявляющуюся в высокой степени гармонизации и унификации правовых институтов, полагаем, что подобное явление характерно и для правовой системы Республики Беларусь.

С целью обоснования данной гипотезы рассмотрим сложившиеся подходы определения места миграционного права в правовой системе государства и попытаемся установить особенности проявления данного феномена в белорусской практике.

Проблема правового регулирования миграционных отношений получила должное освещение в научной литературе. В контексте заявленной тематики укажем, что особенности становления и развития миграционного права находят свое отражение в работах Л.В. Андриченко, А.Д. Брик, М.Р. Вокуева, Н.А. Ворониной, А.Н. Жеребцова, И.В. Плюгиной, А.Н. Сандугея, Т.Я. Хабриевой и других ученых.

Несмотря на фундаментальный характер проведенных исследований на уровне диссертаций, монографий и научных статей, в настоящее время юридической теорией не предложено единого подхода к определению места миграционного права в правовой системе государства.

Анализ специальной литературы позволил выделить несколько направлений установления природы и сущности миграционного права.

В рамках первого направления миграционное право предлагается рассматривать в качестве самостоятельной отрасли права. В одной из первых диссертационных работ по заявленной проблеме М.Р. Вокуев определил миграционное право как «систему юридических норм, регулирующих миграционные отношения, связанные с въездом в страну, выездом из страны, пребыванием или проживанием на ее территории», и выдвинул гипотезу о самостоятельности его отраслевого выражения¹⁵.

Большинством авторов подобный подход подвергается критике в силу несоответствия миграционного права научно обоснованным критериям формирования отрасли права¹⁶. В связи с этим отдельные ученые полагают, что миграционное право сегодня можно считать лишь формирующейся отраслью системы права¹⁷.

Представителями второго направления отстаивается точка зрения, согласно которой миграционное право представляет собой структурный элемент (подотрасль, институт) отрасли национального права. Однако в рамках данного подхода отсутствует единство взглядов по вопросу отраслевой принадлежности данного структурного элемента.

Одни авторы полагают, что миграционное право относится к числу элементов системы отрасли конституционного права¹⁸.

Другие указывают, что миграционное право относится к числу элементов системы отрасли административного права¹⁹. Обоснованию данной позиции служат выявленные особенности регулирования миграционных отношений, выраженные в режиме власти — подчинение, построенном на наличии у субъектов реализации миграционной политики властной компетенции и императивности актов, что, по мнению А.Н. Сандугея, является чертами административного права²⁰. При этом условием «окончательного» отнесения миграционного права к числу подотраслей административного права указанным автором называется необходимость объединения миграционных норм посредством их кодификации.

Полагаем, что объективный характер формирования правовых общностей по признаку регулируемых общественных отношений не позволяет поддержать суждение ученого об обусловленности этого процесса систематизацией правовых норм.

С нашей точки зрения, следует согласиться с Л.Р. Ибрагимовой в том, что «в рамках современных

исследований последних лет прослеживается идея о необходимости выделения миграционного права из состава административного законодательства в самостоятельный элемент системы права»²¹. Однако не следует оставлять без внимания и тот факт, что миграционное право, не являясь структурным звеном административного права, испытывает влияние его методов, принципов и субъектного состава²².

Необходимо признать, что «развивающиеся общественные отношения все чаще стали приобретать сложный комплексный характер, поэтому они не всегда укладываются в существующие формы систематизации права»²³.

В связи с этим заслуживает внимания третье направление определения природы и сущности миграционного права, в рамках которого его предлагается рассматривать как комплексное правовое явление.

Одним из основателей данного подхода следует назвать академика Т.Я. Хабриеву. В фундаментальной монографии «Миграционное право России: теория и практика» данным автором на доктринальном уровне обоснована преждевременность признания самостоятельности миграционного права в качестве отрасли национального права в силу отсутствия полноценного комплекса системообразующих для отрасли права факторов²⁴.

Познание сущности миграционных процессов и особенностей механизма правового регулирования общественных отношений позволили названному выше исследователю разработать научно обоснованный подход, вскрывающий межсистемные связи правовых норм, регулирующих отношения в сфере миграции, и обосновать вывод о том, что миграционное право следует рассматривать в качестве комплексного межотраслевого института²⁵.

Такой подход получил поддержку у российской научной общественности²⁶.

Так, Г.Н. Чеботарев и А.А. Мишунина, продолжая рассуждения Т.Я. Хабриевой, в своей совместной статье обосновывают вывод, что по своей структуре миграционное право представляет собой особый комплекс норм, которые под воздействием норм конституционного права приобретают конституционно-правовую направленность. При этом ученые полагают, что комплексный характер института миграционного права свидетельствует о недостаточности исследования его в качестве подразделения административного права²⁷.

Завершая аналитический обзор представленных подходов, следует согласиться с представителями третьего направления в том, что миграционное право сегодня не может уместиться в предметные границы, признаваемые за традиционными отраслями права. В связи с этим считаем верным утверждение о том, что миграционное право в современных условиях представляет собой комплекс правовых норм.

Исследование показало, что миграционное право представлено совокупностью правовых норм, относящихся к различным отраслям права. Например, правовой статус субъектов миграционных отношений, к числу которых мы относим иностранных граждан и лиц без гражданства, устанавливается нормами конституционного права, контроль пребывания (проживания) — нормами административного права, меры юридической ответственности — нормами административного права, уголовного права²⁸.

Следовательно, в настоящее время не представляется возможным относить миграционное право к одной из традиционных отраслей права. Принимая во внимание, что формой выражения права является законодательство, которое формируется в большей степени по субъективной воле законодателя²⁹, считаем возможным рассмотреть вопрос о принадлежности миграционного права к системе законодательства как элементу правовой системы Республики Беларусь. С этой целью обратимся к системе законодательства Республики Беларусь.

В Республике Беларусь систематизация и кодификация законодательства осуществляется в соответствии с Единым правовым классификатором Республики Беларусь³⁰ (далее — ЕПК).

ЕПК представляет собой иерархическую систему понятий, соответствующих не только сложившимся отраслям права, но и отражающих комплексные понятия правового регулирования различных общественных отношений, что, по мнению специалистов, позволяет отразить предметное и отраслевое деление нормативных правовых актов, составляющих законодательство Республики Беларусь (иерархическое строение классификации), и обеспечить соответствие уровня рубрик классификатора определенной предметной области, отрасли или подотрасли права, правовому институту³¹.

Отметим, что подобное формирование ЕПК соответствует доктринальным представлениям о построении отраслей законодательства на основе объединения нормативных правовых актов по отраслям³².

Применительно к заявленной проблеме укажем, что в соответствии с ЕПК конституционное законодательство содержит рубрику «Население», включающую законодательство о гражданстве, о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, о миграции и о национальных и иных общностях. Таким образом, на нормативном уровне устанавливается принадлежность источников права, регулирующих миграционные отношения, системе отрасли конституционного законодательства, которое, по мнению специалистов, было и остается ключевой отраслью законодательства, фундаментом правовой системы Беларуси³³.

Однако следует согласиться с тем, что система конституционного законодательства все еще остается мало изученной³⁴.

В связи с этим обратимся к научным работам И.И. Пляхимовича, который исследует систему конституционного законодательства с позиции его общесистемных, иерархических и институциональных особенностей. В контексте решаемых задач нас интересуют выводы данного ученого о том, что одним из институтов исследуемой отрасли законодательства является институт основ правового статуса личности, включающий следующие субинституты: права, свободы и обязанности личности; гражданство; правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства; право убежища, беженцы, миграция³⁵.

Отметим, что подобный подход в целом вызывает одобрение за исключением отдельных замечаний. Объединение в один субинститут актов законодательства о праве убежища, беженцах и миграции приводит к отождествлению явлений общего и особенного порядка, что не в полной мере соответствует представлениям о типологизации миграции, поскольку вынужденная миграция, представляющая собой переселение лица с целью получения убежища или статуса беженца, является лишь одной из разновидностей миграции наряду с внутренней, международной, добровольной, сезонной, трудовой и т.д. С этой точки зрения более уместным представляется действующий вариант систематизации законодательства посредством включения в ЕПК рубрики «миграция».

Таким образом, логика изложенных рассуждений позволяет сделать очевидный вывод, что миграционное право как элемент правовой системы Республики Беларусь следует рассматривать в качестве института отрасли конституционного законодательства.

Полагаем, что с подобным умозаключением можно было бы согласиться. Однако следует принимать во внимание, что предметом правового регулирования миграционного права являются не только общественные отношения, относящиеся к предмету конституционного права, но и отношения, включаемые в предмет других отраслей права, о чем говорилось выше. Это подтверждается признанием на доктринальном уровне направленности миграционного права на регулирование не только порядка перемещения, регистрации, контроля пребывания иностранцев (административное право), но и определение содержания правового статуса мигрантов (конституционное право)³⁶.

С учетом этого комплексный характер миграционного права обуславливает необходимость вести речь о его самостоятельности в системе законодательства в качестве межотраслевого института, представленного совокупностью нормативных пра-

вовых актов, систематизированных по признаку регулирования миграционных отношений³⁷.

К числу таких актов, на наш взгляд, следует относить нормативные правовые акты, регулирующие отношения по вопросам гражданства; регистрации по месту пребывания (проживания); въезда-выезда за пределы территории Республики Беларусь, включая высылку, депортацию³⁸, реадмиссию; пребывания (проживания) мигрантов на территории Республики Беларусь; осуществления мигрантами трудовой деятельности; контроля соблюдения мигрантами правовых предписаний³⁹.

Подводя итог изложенному выше, необходимо отметить, что правовая система, с точки зрения юридической теории, представляет собой согласованную совокупность элементов, необходимыми из которых являются правовые нормы и их общности (отрасли права, правовые институты), а также формы выражения правовых норм (акты законодательства).

В настоящее время отсутствует единство научных взглядов на правовую природу миграционного права и его место в правовой системе государства. Анализ доктринальных представлений позволяет признать, что миграционное право является комплексным межотраслевым институтом, нашедшим отражение в соответствующем институте законодательства.

В правовой системе Республики Беларусь миграционное право представляет собой комплексный институт законодательства, включающий нормативные правовые акты, закрепляющие права, свободы и обязанности субъектов миграционных отношений (статусные нормы) и регулирующие порядок их реализации в связи с въездом-выездом, пребыванием (проживанием) на территории Республики Беларусь (процессуальные нормы).

¹ Мицкевич В.В. Становление и развитие права современной Беларуси // *Pravo.by*. 2015. № 4. С. 10.

² Плюгина И.В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления // *Журнал рос. права*. 2015. № 4. С. 112.

³ 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.

⁴ Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М.: Норма: Инфра-М, 2012. С. 450.

⁵ Общая теория государства и права: Учебник / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбаток, В.А. Кучинский. Минск: Акад. МВД, 2014. С. 210.

⁶ 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. С. 88—106.

⁷ Дробязко С.Г. Системные свойства права и закономерности развития национальней правовой системы: общее и особенное // *Право в современном белорусском обществе / Сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь*. Минск: Белпринт, 2014. Вып. 9. С. 59.

⁸ Мицкевич В.В. Указ. соч. С. 8.

⁹ Тиковенко А.Г. Конституционные принципы как основа динамизма конституционно-правового регулирования общественных отношений // *Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь*. 2015. № 2. С. 85.

¹⁰ Павлов В.И. Современная методология права и развитие национальной правовой системы // *Pravo.by*. 2015. № 2. С. 14—15.

¹¹ Там же. С. 13.

¹² 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., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. М., 2016.

¹³ Сандугей А.Н. Некоторые теоретические вопросы миграционного права России в отечественной правовой системе // *Рос. следователь*. 2008. № 23. С. 37.

¹⁴ Саломатин А.Ю., Манцеров К.А. Иммиграционная правовая политика (сравнительный анализ моделей развития): Монография. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013.

¹⁵ Вокуев М.Р. Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на Дону, 2006.

¹⁶ Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // *Журнал рос. права*. 2007. № 11. С. 3—16.

¹⁷ Телешина Н.Н. Понятие и место миграционного права в системе права Российской Федерации // *Рос. юстиция*. 2012. № 1. С. 13.

¹⁸ Брик А.Д. Эволюция российского миграционного законодательства: проблемы и противоречия // *Юристъ-Правовед*. 2014. № 3 (64). С. 65.

¹⁹ Шумилов О.В. Концепция международного миграционного права СНГ // *Гос-во и право*. 2007. № 8. С. 119.

²⁰ Сандугей А.Н. Указ. со. С. 38.

²¹ Ибрагимова Л.Р. Институциональные тенденции миграционного законодательства Российской Федерации на современном этапе // *Вестник экономики, права и социологии*. 2015. № 1. С. 101.

²² Там же. С. 104.

²³ Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // *Журнал рос. права*. 2015. № 8. С. 7.

²⁴ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 17.

²⁵ Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // *Журнал рос. права*. 2007. № 11. С. 16.

²⁶ См.: Мишунина А.А. Системный подход к регулированию миграционных отношений в Российской Федерации // *Журнал рос. права*. 2010. № 8. С. 33—41; Суюнчалиева О.Т. Миграционные правоотношения: понятие, структура, субъекты и модели развития // *Альманах современной науки и образования*. 2012. № 6. С. 151—154.

²⁷ Чеботарев Г.Н., Мишунина А.А. Основные направления развития комплексного межотраслевого института миграционного права // *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 14. С. 8.

²⁸ 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. М., 2016.
- ²⁹ Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. С. 278.
- ³⁰ Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь: Указ Президента РБ 04.01.1999 г. № 1 (в ред. Указа Президента РБ от 17.07.2015 г. № 328) // СПС «Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000»
- ³¹ Гриневич М.Г. О роли Единого правового классификатора Республики Беларусь в формировании национальной системы законодательства // Право.by. 2010. № 1. С. 9—10.
- ³² Хабриева Т.Я. Миграционное право в системе права Российской Федерации // Гос-во и право. 2007. № 10. С. 23.
- ³³ Мательский А.Ф. Развитие конституционного законодательства и де бюрократизация государственного аппарата как ключевое направление государственной политики / Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь // <http://pravo.by/main.aspx?guid=13261> (Дата обращения — 28.03.2016)
- ³⁴ Пляхимович И.И. Система конституционного законодательства Беларуси // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. 2008. № 2. С. 65.
- ³⁵ Там же. С. 70.
- ³⁶ Чеботарев Г.Н., Мишунина А.А. Указ. соч. С. 8.
- ³⁷ Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2004.
- ³⁸ 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.
- ³⁹ Жестянников 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 области) // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2015. № 3. С. 172—175.

УДК 342
ББК 67

LEGAL STATUS OF THE PARTICIPANT OF THE STATE PROGRAM ON RENDERING ASSISTANCE TO VOLUNTARY RESETTLEMENT TO RUSSIAN FEDERATION OF COMPATRIOTS, LIVING ABROAD

ПРАВОВОЙ СТАТУС УЧАСТНИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПО ОКАЗАНИЮ СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

Svetlana Anatolyevna AKIMOVA,
associate professor of constitutional and municipal law of the Moscow University the interior Ministry of Russia named after V.Ya. Kikot, candidate of law

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

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. This article describes peculiarities of the legal status of compatriots living abroad; it shows the actual problems associated with the implementation of the status and role of the state in the support and protection of this category of citizens.

Keywords: public policy, citizens, stateprogram, legalstatus.

Аннотация. В статье раскрываются особенности правового статуса соотечественников, проживающих за рубежом; показаны актуальные проблемы, связанные с реализацией данного статуса, и роль государства в поддержке и защите данной категории граждан.

Ключевые слова: государственная политика, соотечественники, государственная программа, правовой статус.

Правовое положение российских граждан, проживающих за рубежом, а также государственная политика в отношении них регулируется Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»¹.

Участие в Государственной программе вправе принять соотечественники, проживающие за рубежом, постоянно или временно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации либо получившие временное убежище в Российской Федерации.

Решение об участии в Государственной программе принимается соотечественником добровольно на основе осознанного выбора им места проживания, работы и (или) учебы и реализации своих потенциальных трудовых, образовательных, творческих и иных возможностей на территории Российской Федерации.

Участие соотечественника и членов его семьи в Государственной программе может быть связано с осуществлением на территории выбранного субъекта Российской Федерации: трудовой деятельности в качестве наемного работника; получением профессионального образования, в том числе послевузовского и дополнительного образования; инвестированием и ведением предпринимательской деятельности² и др.

Соответствие установленным Государственной программой условиям является основанием для проведения работы по определению конкретного варианта переселения на основе выбора соотечественника и существующих в регионах Российской Федерации возможностей приема переселенцев.

При этом конкретные условия и варианты участия соотечественника и членов его семьи в Государственной программе определяются в региональных программах переселения.

Соотечественнику, ставшему участником Государственной программы, выдается свидетельство установленного Правительством Российской Федерации образца, которое изготавливается и оформляется по единой для Российской Федерации форме и является документом строгой отчетности.

Свидетельство участника Государственной программы подтверждает права и обязательства самого участника, права и обязательства членов семьи участника Государственной программы, а также обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы, по предоставлению гарантий и социальной поддержки в зависимости от выбранной территории вселения.

Свидетельство участника Государственной программы действительно в течение трех лет с даты выдачи. По истечении срока действия свидетельства соотечественник утрачивает статус участника Государственной программы, а члены его семьи, указанные в свидетельстве, — статус членов семьи участника Государственной программы³.

В целях беспрепятственной реализации участником Государственной программы и членами его семьи своих прав, установленных Государственной программой, соотечественникам рекомендуется в возможно короткие сроки осуществить въезд в Российскую Федерацию. При этом необходимо учитывать, что решение вопросов, связанных с рассмотрением заявлений о выплатах участникам Государственной программы и членам их семей, о выдаче разрешений на временное проживание или вида на жительство в России, а также вопросов, касающихся приема в российское гражданство, осуществляется в сроки, определенные соответствующими нормативными правовыми актами. Все указанные государственные гарантии предоставляются соотечественникам до истечения срока действия свидетельства участника Государственной программы.

Участник Государственной программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки в зависимости от выбранной территории вселения, в том числе на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания⁴.

Российская Федерация компенсирует расходы, которые несут участники Государственной программы и члены их семей на уплату консульского сбора и сбора в счет возмещения фактических расходов, связанных с оформлением визы и приемом заявления о выдаче разрешения на временное проживание, переезд и провоз личного имущества от места постоянного проживания на территории иностранного государства до места постановки на учет по месту пребывания (для иностранных граждан), регистрации по месту пребывания (для граждан Российской Федерации) либо регистрации по месту жительства переселенцев на территории вселения.

В соответствии с Государственной программой выделяются две категории территорий, на которые могут переехать участники Государственной программы и члены их семей: территории приоритетного заселения и территории, не относящиеся к территориям приоритетного заселения. Право на получение подъемных предоставляется соотечественникам любой из указан-

ных категорий вселения, однако размеры пособия дифференцированы в зависимости от категории этих территорий.

Кроме того, участие в Государственной программе дает соотечественнику и членам его семьи, являющимся иностранными гражданами или лицами без гражданства, права на получение в приоритетном порядке разрешения на временное проживание (без учета квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации и без предоставления документа, подтверждающего владение русским языком, знание основ законодательства и истории России), вида на жительство и гражданства Российской Федерации.

По прибытии в субъект Российской Федерации, выбранный в качестве постоянного места жительства, участник Государственной программы и члены его семьи, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, должны оформить соответствующие документы (разрешение на временное проживание, вид на жительство), подтверждающие законность их нахождения на территории Российской Федерации.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований участник Государственной программы вправе обратиться с заявлением о выдаче вида на жительство либо о предоставлении гражданства Российской Федерации.

Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁵ предусмотрена возможность приобретения участником Государственной программы и членами его семьи при наличии регистрации по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для проживания в рамках Государственной программы, гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке. В частности, соотечественники, участвующие в Государственной программе, имеют право быть принятыми в российское гражданство, минуя стадию получения вида на жительство в Российской Федерации, и без соблюдения условия о пятилетнем непрерывном проживании на территории России.

Иностранец (лицо без гражданства), являющийся участником Государственной программы, и члены его семьи, переселяющиеся совместно с ним в Российскую Федерацию, имеют право осуществлять в Российской Федерации трудовую деятельность без получения разрешения на работу или патента. При этом работодатель также освобожден от требования по наличию разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Кроме того, для всех участников Государственной программы и членов их семей установ-

лена льготная 13%-ная ставка налога на доходы, получаемые от трудовой деятельности, в первый полугодовой период их проживания в России. Также отменена государственная пошлина за регистрацию переселенцев по месту жительства.

Предоставление иных государственных гарантий, социальной поддержки, а также трудоустройство участника Государственной программы, обеспечение его и членов его семьи необходимым жильем осуществляются в рамках региональных программ переселения. Субъекты Российской Федерации вправе участвовать в субсидировании жилищных расходов участников Государственной программы и предусматривать в региональной программе переселения иные гарантии и меры, направленные на обустройство и обеспечение жизнедеятельности участников Государственной программы и членов их семей, в том числе на социальную поддержку, оказание медицинской помощи, образование, решение вопросов занятости, а также на поддержку в осуществлении малого и среднего предпринимательства, включая создание крестьянских (фермерских) хозяйств.

Кроме того, субъекты Российской Федерации могут использовать в отношении участников Государственной программы и членов их семей предусмотренного законодательством Российской Федерации механизма целевого приема на обучение за счет бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов по образовательным программам высшего образования с учетом специальностей и направлений подготовки, наиболее востребованных отраслями экономики субъекта Российской Федерации.

При этом участники Государственной программы и члены их семей имеют право на⁶:

- получение дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также среднего профессионального, высшего образования и дополнительного профессионального образования;
- получение медицинской помощи в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- предоставление мест в учреждениях социального обслуживания населения и оказание иных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании граждан;
- получение услуг в области содействия занятости населения в части содействия в поиске подходящей работы, организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, организации проведения оплачиваемых об-

щественных работ, ярмарок вакансий и учебных рабочих мест, информирования о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В Российской Федерации участник Государственной программы и члены его семьи обязаны:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

- прибыть в субъект Российской Федерации, определенный свидетельством участника Государственной программы.

Практическая реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, основывается на принципах партнерства и сотрудничества.

За ГУВМ МВД России закреплены полномочия по реализации Государственной программы, в том числе по выдаче свидетельств ее участника, методическому обеспечению разработки региональных программ переселения и по предоставлению субсидий на их реализацию.

В 2016 г⁶ было принято свыше 130 тыс. заявлений об участии в реализации Государственной программы, оформлено 105 тыс. свидетельств участника Государственной программы.

В заключение необходимо отметить, что в целях оказания соотечественникам, проживающим за рубежом, поддержки, необходимой для защиты их прав и законных интересов в странах проживания, создан Фонд поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом⁸.

В частности, в настоящее время ведется активная информационная работа в направлении соотечественников. Издается специализированный журнал «Русский век» и действует одноименный интернет-портал. Оказывается поддержка, в том числе финансовая, как печатным, так и электронным СМИ соотечественников, осуществляется подписка организаций соотечественников на российские периодические издания. В рамках партнерского взаимодействия по линии «Россия — соотечественники» проводится работа по привлечению в Россию интеллектуального потенциала соотечественников за рубежом с целью решения задачи модернизации страны⁹.

Одним из приоритетных направлений работы с соотечественниками является поддержка молодежи российской диаспоры.

Библиографический список

1. *Акимова С.А.* Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.
2. *Акимова С.А.* Соотечественники: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010.
3. *Прудников А.С.* К вопросу о переселении соотечественников в Российскую Федерацию // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 6.
4. *Прудников А.С.* Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 8
5. *Прудников А.С.* О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 2 С. 81—83.
6. *Прудникова Т.А.* Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. Юбилейный вып. 2013. №6.
7. *Прудникова Т.А.* Роль субъектов организационно-правового обеспечения взаимодействия Российского государства с соотечественниками за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 3.
8. www.mvd.ru
9. www.consultant-plus.ru

¹ www.consultant-plus.ru

² *Акимова С.А.* Соотечественники: Учеб. пособие // М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010.

³ *Акимова С.А.* Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.

⁴ *Прудников А.С.* К вопросу о переселении соотечественников в Российскую Федерацию // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 6.

⁵ www.consultant-plus.ru

⁶ *Прудников А.С.* Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. № 8.

⁷ www.mvd.ru

⁸ *Прудникова Т.А.* Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Моск. ун-та МВД России. Юбилейный вып. 2013. №6.

⁹ *Прудникова Т.А.* Роль субъектов организационно-правового обеспечения взаимодействия Российского государства с соотечественниками за рубежом // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2014. №3.

УДК 342
ББК 67

THE MAIN PROBLEMS OF LABOR MIGRATION AND THEIR SOLUTIONS IN THE RUSSIAN REGIONS

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ

Sergei Gennadyevich ZHESTYANNIKOV,
Chief of FMS of Russia in the Vologda region

Сергей Геннадьевич ЖЕСТЯННИКОВ,
начальник УФМС России по Вологодской области

Ivan Viktorovich EKIMOV,
leading specialist-expert of the Department expert analysis, planning, control and information support of FMS of Russia on the Vologda region

Иван Викторович ЕКИМОВ,
ведущий специалист-эксперт отдела анализа, планирования, контроля и информационного обеспечения УФМС России по Вологодской области

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

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

Annotation. The article presents an overview of changes in Federal legislation in the sphere of labour migration, and analyzed the influence of the complex procedures required to obtain a patent, the stability of the migration situation in the region, including the dynamics of the number committed by foreign citizens of offenses and crimes on the example of Vologda region.

Keywords: migration situation, migratory legislation, labor migration, patents, foreign workers, foreign labor, complex service, the principle of «one window», immigration violations, supervisory activities.

Аннотация. В статье представлен обзор изменений федерального законодательства в сфере трудовой миграции, а также проанализировано влияние комплексного прохождения процедур, необходимых для получения патента, на стабильность миграционной ситуации в регионе, в том числе на динамику числа совершенных иностранными гражданами правонарушений и преступлений на примере Вологодской области.

Ключевые слова: миграционная ситуация, миграционное законодательство, трудовая миграция, патенты, иностранные работники, иностранная рабочая сила, комплексное предоставление услуг, принцип «одного окна», нарушения иммиграционного законодательства, контрольно-надзорная деятельность.

Изменения миграционного законодательства последнего времени направлены, в первую очередь, на совершенствование нормативно-правовой базы¹, в том числе в области привлечения иностранных рабочих, адаптации и интеграции мигрантов, защиты их прав и свобод².

Создание механизмов, позволяющих эффективно регулировать процессы трудовой миграции, тем более важно, что проблемы

правоприменения в данной сфере приводят к росту нелегальной занятости иностранных граждан, а также влияют на широкий круг вопросов — от собираемости налогов до характера межнациональных отношений и уровня преступности среди иностранных граждан³. Во многом это связано с тем, что иностранные рабочие составляют большинство в общем миграционном потоке на территорию Российской Федерации.

В Вологодской области доля трудовых мигрантов среди общего числа иностранцев составляет порядка 55%. Принятый в конце 2014 г. и вступивший в силу с 1 января 2015 г. Федеральный закон № 357-ФЗ⁴ значительно усовершенствовал систему привлечения иностранных работников из государств с безвизовым порядком въезда к трудовой деятельности на территории России.

Во-первых, на смену излишне сложной и забюрократизированной системе квотирования пришла система патентов, минимизирующая роль чиновников в оформлении и выдаче иностранным гражданам разрешительных документов. При этом стоимость патента как важнейший инструмент, позволяющий регулировать количество прибывающих трудовых мигрантов, была практически полностью передана в ведение региональных властей⁵.

Во-вторых, трудовых мигрантов обязали сдавать зачеты и экзамены по знанию и владению русским языком, на знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также проходить медицинское освидетельствование и оформлять полис добровольного медицинского страхования либо заключать с медицинским учреждением договор об оказании платных медицинских услуг.

Безусловно, подобные меры позволяют обезопасить как принимающее сообщество, так и самого мигранта, в частности: ограничивают пребывание в России иностранцев, страдающих наркоманией, опасными инфекционными заболеваниями⁶, а также гарантируют иностранным гражданам получение медицинской помощи в случае необходимости. Одновременно регионы определяют перечень медицинских организаций, которым в данном субъекте РФ предоставлено право на проведение обязательного медицинского освидетельствования мигрантов⁷. Тем самым к минимуму сводится опасность получения иностранцами фиктивных медицинских документов.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.⁸ совершенствование оказания первичной медико-санитарной помощи является стратегической целью обеспечения национальной безопасности в сфере здравоохранения, в числе главных угроз национальной безопасности находятся массовое распространение наркомании⁹, алкоголизма, ВИЧ-инфекции, туберкулеза. Стратегия национальной безопасности выделяет две основные задачи в области здравоохранения: обеспечение доступности и повышение качества первичной медико-са-

нитарной помощи, а также препятствование распространению опасных инфекций (в том числе ВИЧ-инфекции) и наркомании.

Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁰ для иностранных граждан, получающих разрешение на временное проживание (далее — РВП), вид на жительство (далее — ВНЖ) либо патент на право осуществления трудовой деятельности, установлено обязательное требование предоставить в территориальный орган ОВД по вопросам миграции документы, подтверждающие отсутствие у них заболевания наркоманией, опасных инфекционных заболеваний, перечень которых определен постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. № 188¹¹.

Кроме того, при обнаружении у иностранного гражданина указанных заболеваний ранее выданные РВП или ВНЖ, патент аннулируются, а в отношении такого иностранца принимается решение о нежелательности пребывания на территории России с последующей депортацией. Данная мера призвана ограничить срок пребывания в России тех мигрантов, чье состояние здоровья представляет опасность для общей эпидемиологической ситуации на территории нашей страны. Учитывая, что ежегодно в Россию въезжает порядка 10 млн иностранных граждан, требование к ним пройти медицинское освидетельствование кажется вполне обоснованным.

Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹² запрещается въезд тем иностранцам, у которых отсутствует полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации. Для трудовых мигрантов из государств с безвизовым порядком въезда ст. 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ дополнительно предусмотрена обязанность оформить полис добровольного медицинского страхования либо договор о предоставлении медицинских услуг, заключенный с учреждением здравоохранения, находящимся на территории субъекта РФ, в котором иностранный гражданин намерен осуществлять трудовую деятельность.

Отдельные вопросы медицинского обслуживания иностранцев требуют дополнительного регулирования.

В первую очередь, это касается наиболее массовой категории иностранных граждан — трудовых мигрантов из государств с безвизовым порядком въезда. Иностранные граждане

данной категории для получения патента обязаны пройти медицинское освидетельствование с целью определения наличия у них либо отсутствия заболевания наркоманией, опасных инфекционных заболеваний и ВИЧ-инфекции. При этом исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с подп. 5 п. 2 ст. 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ должны установить перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории данного региона соответствующих медицинских документов.

Как показывает практика, в субъектах РФ право на медицинское освидетельствование мигрантов по каждому конкретному заболеванию (группе заболеваний) получают учреждения здравоохранения в соответствии со своей специализацией¹³. Это означает, что прохождение всех процедур в рамках медосвидетельствования связано с посещением иностранным гражданином целого ряда медицинских учреждений. Вместе с тем несогласованность графиков приема специалистами таких учреждений, наличие общих очередей для российских и иностранных граждан в совокупности затягивают процедуру освидетельствования, повышают нагрузку на медицинские учреждения и могут способствовать росту недовольства со стороны местного населения.

Опыт ряда субъектов РФ, в том числе Вологодской области, демонстрирует, что медицинское освидетельствование может носить комплексный характер и быть организовано по принципу «одного окна». В этом случае упрощается сама процедура обследования, сокращается поток мигрантов в муниципальные и региональные учреждения здравоохранения, обеспечивается эффективный контроль за иностранцами, которым по медицинским показаниям будет отказано в выдаче патента и которые должны будут в связи с этим покинуть территорию России.

В Вологодской области комплексное прохождение трудовыми мигрантами медицинского освидетельствования организовано на площадке миграционного центра, расположенного в г. Грязовце. Хотя миграционный поток на территорию региона, в сравнении с более крупными субъектами РФ, не так велик, он, тем не менее, исчисляется десятками тысяч человек¹⁴. В 2014 г. в Вологодскую область первично прибыло около 25 тыс. иностранных граждан, которым было оформлено более 9 тыс. разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности.

За 5 месяцев 2015 г. в регион въехало около 12 тыс. иностранцев, из них 57% составляют трудовые мигранты.

В связи с вступлением в силу изменений, внесенных в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115 в части, касающейся введения обязательного медицинского освидетельствования иностранных работников из государств с безвизовым порядком въезда, Правительством области принят ряд мер по реализации указанных изменений. Постановлением Правительства Вологодской области от 9 февраля 2015 г. № 83¹⁵ установлен перечень медицинских организаций, уполномоченных на проведение на территории региона медицинского освидетельствования иностранных граждан. В перечень включены 14 учреждений здравоохранения.

Для оптимизации процедуры медицинского освидетельствования письмом Департамента здравоохранения Вологодской области от 17 апреля 2015 г. Центр по профилактике инфекционных заболеваний уполномочен обеспечивать выезды бригады специалистов лечебных учреждений, включенных в перечень, утвержденный постановлением Правительства области от 9 февраля 2015 г. № 83, а также оформлять врачебное заключение по результатам освидетельствования мигрантов.

Таким образом, на территории Вологодской области было установлено учреждение здравоохранения, ответственное за организацию комплексного медицинского освидетельствования иностранных граждан по всем заболеваниям, препятствующим осуществлению иностранными работниками трудовой деятельности в Российской Федерации. В качестве площадки для работы выездной бригады специалистов был определен миграционный центр Вологодской области, расположенный в г. Грязовце. Благодаря этому иностранные граждане, прибывающие в миграционный центр, имеют возможность в режиме «одного окна» пройти полный цикл процедур, связанных с получением патента: начиная с подачи заявления и заканчивая выдачей готового патента. Локализация указанных процедур, в том числе медосвидетельствования, позволяет сделать их прохождение максимально удобным, прозрачным, контролируемым.

В части, касающейся обеспечения гарантий оказания трудовым мигрантам из государств с безвизовым порядком въезда медицинской помощи, федеральное законодательство предусматривает две возможности: заключение с медицинской организацией договора о предоставлении иностранному

гражданину платных медицинских услуг либо оформление полиса добровольного медицинского страхования (далее — ДМС). Одновременно высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ вправе принять решение о предоставлении иностранным гражданином для получения патента только одного из указанных документов.

Следует отметить, что не все регионы воспользовались предоставленным им правом. Однако в Вологодской области постановлением Правительства области от 9 февраля 2015 г. № 83 в качестве документа, который иностранный гражданин обязан представить в территориальный орган ОВД по вопросам миграции для получения патента, определен полис ДМС. Данное решение позволяет гарантировать оказание иностранному гражданину медицинской помощи независимо от территории его пребывания в границах субъекта РФ.

Вместе с тем законодательно не установлен перечень конкретных медицинских услуг, которые обеспечивает иностранному гражданину полис ДМС, равно как и договор с медицинской организацией. Подпунктом 4 п. 2 ст. 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ лишь очерчен примерный круг таких услуг. В частности, в соответствии с указанным пунктом полис ДМС (договор с медучреждением) должен обеспечивать иностранному гражданину оказание первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме¹⁶.

В сложившейся ситуации страховые компании используют существующий пробел: в конкурентной борьбе за потенциальных клиентов уменьшают стоимость полиса за счет сокращения перечня страховых случаев. Законодательно введено понятие об уполномоченной организации, которая может быть назначена высшим органом исполнительной власти региона и получает в таком случае право на участие в оформлении и выдаче иностранным работникам патентов. Определение в субъекте РФ уполномоченной организации исключает участие в процедуре документирования иностранных граждан недобросовестных посредников, а, кроме того, создает предпосылки для предоставления иностранцам услуг в сфере трудовой миграции по принципу «одного окна»¹⁷.

Комплексный характер предоставления услуг, безусловно, способен оказать благо-

творное влияние в целом на систему привлечения в экономику российских регионов трудовых мигрантов. Строгий порядок и последовательность прохождения мигрантами предусмотренных процедур, а также удобство, оперативность и комфортные условия оказания услуг в сфере трудовой миграции позволяют упростить процесс оформления патентов, дополнительно мотивировать иностранного гражданина к легальному труду и, вместе с тем, обеспечить контроль за соблюдением иммиграционного законодательства на всех этапах документирования, а также дисциплинировать иностранных работников, продемонстрировать им компетентность и ответственность органов государственной власти¹⁸.

На территории Вологодской области комплексный подход к деятельности по оформлению иностранным гражданам патентов стал одной из причин существенного снижения числа совершенных иностранными гражданами правонарушений в сфере трудовой миграции.

Так, в период с марта по май 2015 г. сокращение количества правонарушений по ст. 18.10. КоАП РФ колебалось, в сравнении с аналогичным периодом 2014 г., в пределах 24 — 27%; по ст. 18.15. КоАП РФ — до 19%.

В период с июня по август 2015 г. снижение числа правонарушений по указанным статьям административного кодекса достигло 33 — 35% (см. табл.). При этом количество проверочных мероприятий, проведенных отделением иммиграционного контроля по Вологодской области, оставалось на уровне прошлого года¹⁹.

Нельзя объяснить отрицательную динамику числа правонарушений в данном случае и сокращением количества прибывающих в регион иностранных граждан.

В январе — марте 2015 г., когда миграционный поток на территорию Вологодской области действительно сократился (максимально в январе — на 20% из государств с безвизовым порядком въезда), отмечена положительная динамика числа выявленных правонарушений по статьям 18.10 и 18.15 КоАП РФ²⁰.

С апреля же 2015 г. миграционный поток постепенно восстанавливается, и по результатам семи месяцев 2015 г. количество первично прибывших в регион иностранцев увеличилось, по сравнению с прошлым годом, на 11,7%, в том числе из безвизовых стран — на 7,3%.

**Миграционная ситуация
на территории Вологодской области
за восемь месяцев 2015 г. (с нарастающим итогом)²¹**

Ме- сяц	Кол-во правонарушений и преступлений, совершенных ИГ в 2015 г., в сравнении с АППГ						Кол-во прибывших ИГ (безвизовый порядок)		Кол-во оформленных патентов		Размер уплаченных авансовых платежей (тыс.руб.)	
	Статья 18.10		Статья 18.15		Преступления							
	ТГ	Динамика	ТГ	Динамика	ТГ	Динамика	ТГ	Динамика	ТГ	Динамика	ТГ	Динамика
Янв.	42	+50%	55	+511%	11	-26,7%	1632	-20,4%	53	-76,8%	445,7	76,6%
Февр.	95	+1,1%	90	+1,1	21	-16%	3706	-14,6	267	-53,6	2132	-56,3%
Март	195	-24,4%	178	0%	41	0%	6641	-1,1%	1074	-4,1%	8236	+3%
Апр.	216	-26%	205	-3,8%	61	+10,9	9729	+3,7%	1878	+7,6	17784	+46,2%
Май	248	-27,5%	234	-19%	75	+21%	13116	+6,7%	2537	+2,9	27474	+69,3%
Июнь	289	-35,1%	248	-24%	83	-5,7%	15682	+8,4%	3425	+10,3	42071	+113%
Июль	318	-34%	260	-32%	93	-11,4	19179	+7,3%	4154	+13%	55919	+120%
Авг.	353	-33,6%	277	35%	100	-16,7	21751	-0,8%	4543	+10,6	70163	+139%

Показательно, что снижение числа выявленных правонарушений в сфере осуществления мигрантами трудовой деятельности фиксируется с июня 2015 г., когда в Вологодской области приступили к оказанию иностранным гражданам услуг, связанных с оформлением патента, по принципу «одного окна».

Между тем организация комплексного прохождения процедур, необходимых для получения патента, безусловно, не заменяет контрольно-надзорную деятельность подразделений ОВД по вопросам миграции. Только в совокупности эти два направления деятельности способствуют поддержанию в регионе стабильной миграционной обстановки.

Отметим, что по результатам работы за восемь месяцев 2015 г. Вологодская область занимает 3-е место в Северо-Западном федеральном округе (далее — СЗФО) по количеству выявленных нарушений иммиграционного законодательства (составлено 2754 административных протокола по гл. 18 и ст. 19.27 КоАП РФ)²².

Активно применяются и такие административные меры воздействия, как закрытие въезда (в ОВД по вопросам миграции направлено 409 представлений о неразрешении въезда; 3-е место по СЗФО), депортация — 20 исполненных решений (АППГ — 5), реадмиссия — начато 25 процедур реадмиссии (3-е место по СЗФО).

Добавим, что оказание услуг по принципу «одного окна» не только положительно влияет на соблюдение иностранцами иммиграционного законодательства, но имеет и экономический эффект. За восемь месяцев 2015 г. на территории Вологодской области оформлено 4,5 тыс. патентов; сумма поступившего налога на доходы физических лиц в виде фиксированных авансовых платежей превысила 70 млн руб. (АППГ — 29,3 млн руб.). По данным показателям регион занимает 3-е место в Северо-Западном федеральном округе. При этом по количеству иностранных граждан, поставленных на миграционный учет по месту пребывания (25,9 тыс. человек), регион занимает лишь 6-е место.

Итак, статистика свидетельствует, что комплексное предоставление услуг в сфере трудовой миграции дает двойной эффект: экономический и правовой (мотивирует иностранных граждан к законопослушному поведению). Причем законопослушное поведение проявляется не только в сокращении числа совершаемых иностранцами правонарушений, но и в снижении уровня преступности среди мигрантов²³.

Так, на протяжении июня — августа 2015 г. в Вологодской области на 16,7% уменьшилось количество совершенных иностранными гражданами преступлений, тогда как в марте — мае оно демонстрировало тенденцию к устойчивому росту²⁴.

Между тем законопослушное поведение мигрантов, являясь одним из условий формирования гармоничных межнациональных отношений, способствует, в том числе, недопущению экстремистских настроений среди представителей принимающего сообщества²⁵.

Таким образом, комплексное предоставление услуг в сфере трудовой миграции наряду с проведением на плановой основе оперативно-профилактических мероприятий является одним из факторов стабильности миграционной ситуации в субъектах Российской Федерации.

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ Федеральный закон от 24.11.2014 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=171225>

⁵ Федеральный закон от 24.11.2014 г. № 368-ФЗ «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=171240>

⁶ Постановление Правительства РФ от 02.04.2003 г. № 188 (ред. от 04.09.2012 г.) «О перечне инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MED;n=48648;div=MED;mb=LAW;opt=1;ts=9D97F43960555AC1266808A7A2853938;rnd=0.6359939209651202>

⁷ Постановление Правительства Вологодской области от 09.02.2015 г. № 83 «О реализации отдельных положений Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»» // <http://vologda-oblast.ru/dokumenty/316284>

⁸ Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 (ред. от 01.07.2014 г.) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165072>

⁹ Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков — одна из реальных угроз национальной безопасности России // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2013 № 9. С. 152—156.

¹⁰ Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 23.05.2015 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032 // <http://www.pravo.dov.ru>

¹¹ Постановление Правительства РФ от 02.04.2003 г. № 188 (ред. от 04.09.2012 г.)...

¹² Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.05.2015 г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; <http://www.pravo.dov.ru>

¹³ 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.

¹⁴ 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., Зенин С.С. Муниципальное право России: Учебник. 8-е изд. М., 2016.

¹⁵ Постановление Правительства Вологодской области от 09.02.2015 г. № 83 «О реализации отдельных положений Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»» // <http://vologda-oblast.ru/dokumenty/316284>

¹⁶ 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.

¹⁷ Постановление Правительства Вологодской области от 06.04.2015 г. № 293 «Об определении уполномоченной организации, участвующей в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов» // http://vologda-oblast.ru/dokumenty/zakony_i_postanovleniya/postanovleniya_pravitelstva/500132/

¹⁸ 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.

¹⁹ Результаты деятельности УФМС России по Вологодской области // <http://www.Ufms35.ru>

²⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г., с изм. от 14.07.2015 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2015 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1), ст. 1; <http://www.pravo.dov.ru>

²¹ Результаты деятельности УФМС России по Вологодской области // <http://www.Ufms35.ru>

²² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях...

²³ 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.

²⁴ Результаты деятельности УФМС России по Вологодской области за 9 месяцев 2015 г. // <http://www.Ufms35.ru>

²⁵ 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.

Уважаемые коллеги!

Приглашаем Вас к сотрудничеству с нашими журналами:

Международным журналом психологии и педагогики служебной деятельности, Международным журналом «Социально-гуманитарное обозрение», «Образование. Наука. Научные кадры» и «Вестник Московского университета МВД России», которые заинтересованы в развитии науки, поддерживают интересные проекты и приглашают всех желающих стать участниками данных проектов.

Мы предлагаем Вам принять участие в обсуждении вопросов «круглого» стола: «Глобальные вызовы и тенденции развития современного мира»: которая состоится в марте 2017 г.

1. Противоречие развития мировой системы
2. Конфликты цивилизаций в современном мире
3. Проблемы формирования многополярного мира и сохранение национального суверенитета
4. Глобальные вызовы как проблемы национальной безопасности
5. Тенденции в области развития политических коммуникаций (международное террористическое обозрение)
6. Управление поведением индивидов в многосубъектных средах
7. Новые стратегии в области социальной политики
8. Политический синдром «цветных» революций в зонах нестабильности современного мира
9. Геополитический передел — глобальная проблема современного мира
10. «Новый» мир: порядок по-американски
11. Транснациональные монополии: стабилизирующая и дестабилизирующая роль в современном мире
12. Стабильность и изменчивость международного права как отражение глобальных проблем

Статьи будут проиндексированы (РИНЦ) и получают статус статей, опубликованных в журналах, вошедших в Перечень ВАКа Минобрнауки РФ. Можно также присылать статьи по культурологии, социологии, философии и смежным специальностям. В «круглом» столе примут участие ведущие ученые, специалисты, теоретики и практики.

Язык конференции: русский, английский.

**С уважением,
председатель оргкомитета**

Уважаемые коллеги!

Приглашаем Вас к сотрудничеству с нашими журналами:

«Закон и право», «Государственная служба и кадры», Международный журнал «Актуальные проблемы административного права и процесса», «Вестник Московского университета МВД России», которые заинтересованы в развитии науки, поддерживают интересные проекты и приглашают всех желающих стать участниками данных проектов.

Мы предлагаем Вам принять участие

в обсуждении вопросов «круглого» стола:

«Актуальные вопросы современного административного права и процесса» которая состоится в марте 2017 г.

1. Современное состояние и тенденции развития предмета и системы российского административного права
2. Формирование и развития административного и административно-процессуального законодательства в России
3. Административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль системы права Российской Федерации
4. Административно-правовое регулирование государственного контроля и надзора в Российской Федерации
5. Административно-правовое регулирование безопасности в Российской Федерации
6. Административные регламенты и административные процедуры в деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления
7. Проблемы классификации и кодификации мер административного принуждения, применяемых в России
8. Актуальные проблемы административной ответственности в Российской Федерации.
9. Современное состояние и тенденции развития досудебного разрешения административных споров в России
10. Актуальные проблемы понимания и систематизации административного процесса России.
11. Судебный административный процесс в России

Статьи будут проиндексированы и получают статус ВАКовских.

В «круглом» столе примут участие ведущие ученые, специалисты, теоретики и практики в рассматриваемой области юриспруденции из разных стран.

Язык конференции: русский, английский.

С уважением,

председатель оргкомитета