

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

1
2018

No 1

IJCSL

2018

Editorial Board

Chairman of editorial board

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

*Members of the Editorial
Board*

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

G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor
(Republik of Belarus)
(Russian Federation)

A.M. Velichko,
doctor of law, honored law-
yer of the Russian Federa-
tion

V.I. Grishin,
doctor of economic sciens-
es, professor
(Russian Federation)

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

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

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

R.Kvaratsheliya,
doctor of law,
(Republic of Georgia)

O.Yu. Kokurina,
doctor 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 Rus-
sian Federation
(Russian Federation)

Editor in Chief

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

R.S. Mulukaev,
doctor of legal sciences,
professor, honoured science
worker of Russian
Federation
(Russian Federation)

V.V. Nevinsky,
doctor of law, professor,
honored lawyer of the
Russian Federation, cor-
responding member of the
Siberian office of Academy
of Sciences of the higher
school of the Russian Fed-
eration
(Russian Federation)

Sh.M. Nuradinov,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

A.A. Opalev,
doctor of legal sciences,
professor
(Russian Federation)

A.M. Osaveljuk,
doctor of legal sciences,
professor
(Russian Federation)

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

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

V.E. Safonov,
doctor of law, professor,
honored lawyer of the Rus-
sian Federation
(Russian Federation)

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. Khazov,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

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

V.I. Chervonyuk,
doctor of law, professor
(Russian Federation)

R. Chingiz,
professor (Mongolia)

L.T. Chihladze,
doctor of law, associate pro-
fessor,
(Russian Federation)

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sci-
ences, candidate of law,
doctor of economic scienc-
es, professor, laureate of
the RF Government Prize
in the field of science and
technology
(Russian Federation)

Редакционная коллегия

*Председатель редакционной
коллегии*

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

*Члены редакционной
коллегии*

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

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

А.М. Величко,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист РФ
(Российская Федерация)

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

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

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

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

Р. Кварацхелия,
доктор юридических наук
(Республика Грузия)

О.Ю. Кокурина,
доктор 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)

Главный редактор

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

Р.С. Мулукаев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ
(Российская Федерация)

В.В. Невинский,
доктор юридических
наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
член-корреспондент
Сибирского отделения
Академии наук высшей
школы Российской
Федерации
(Российская Федерация)

Ш.М. Нурадинов,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

А.А. Опалева,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

А.С. Прудников,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
(Российская Федерация)

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

В.Е. Сафонов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
(Российская Федерация)

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)

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

В.И. Червонюк,
доктор юридических наук,
профессор
(Российская Федерация)

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

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

Editor in Chief

V.o. Lucin,
doctor of juridical sciences,
Professor,
Honoured science worker of RF,
Honoured lawyer of the RF

Chief Editor

E.N. Khazov,
doctor of legal sciences, professor

Deputy editor in chief

L.t. Chikhladze,
doctor of legal sciences, associate professor

Scientific secretary

M.V. Saudakhanov,
candidate of law

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

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

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

V.I. Chervonyuk. Electoral censors: constitutional and legal analysis.....	5
E.Yu. Zinchenko, E.N. Khazov. The main directions of interaction of divisions of internal affairs bodies with election commissions at elections of the President of the Russian Federation.....	11
I.V. Kalinsky, V.I. Chervonyuk. Financial support for elections (a comparative analysis of the constitutional practice of foreign countries)	17
A.Yu. Garashko. Election of the President of the Russian Federation 2018 as an indicator of the duality of the sense of justice of Russian society.....	27
S.O. Kharlamov, V.I. Zabavka. Interaction of internal affairs bodies with election commissions during the elections	31
E.Yu. Zinchenko, E.N. Khazov. Legal issues adherence to international election standards in the national electoral law	36
A.R. Ukrainets, M.V. Saudakhanov. Electoral qualifications in Latin America (the experience of the United Mexican States and the Federative Republic of Brazil).....	40
M.V. Donskaya. Actual problems of electoral legislation and process.....	44
E.S. Pyankova. On the elections of the President of the Russian Federation	47
R.M. Sultanova. Constitutional and contractual cooperation of the election commissions of the subjects of the Russian Federation with the territorial bodies of internal affairs to ensure law and order during the elections	50
V.I. Chervonyuk, E.Yu. Zinchenko. Legal regime of pre-election campaigning (Comparative legal analysis).....	54
E.N. Khazov, V.A. Boldarev, P.V. Nesmelov, M.V. Saudakhanov. Legal basis for the use of force and firearms by officers of the National Police of the Kingdom of Spain.....	61
S.O. Kharlamov, V.V. Lomakin. Participation of units to counter the extremism of the ministry of internal affairs of Russia in ensuring the territorial integrity of the Russian Federation	65
F.Sh. Bobonazarzoda. Restriction of personal rights of a person (citizen) when the state of emergency in the Republic of Tajikistan and Russia: comparative analysis.....	70
A.S. Prudnikov, P.O. Dutov, A.M. Kononov. Legal regulation of the labor activity on the territory Russian Federation.....	74
K.Yu. Yakovleva, Yu.A. Ivanchenko. The improvement of constitutional law in the context of its innovative development	81
V.N. Naumchik, K.D. Sazon. On the legal basis of the migration policy of the Republic of Belarus (conceptual aspect)	84
A.A. Ivanov, N.D. Eriashvili. The position of the prosecutor's office in the initial period of the untwisting of the flywheel of the repressions of the 1930s. Collectivization of Agriculture.....	89
M.O. Potemkina, A.S. Prudnikov. Freedom of speech: prohibition of censorship	93
E.S. Zarembo. Peculiarities of appealing decisions, actions, omissions of certain state authorities of the Russian Federation and their officials.....	96
I.S. Nikolaeva. International treaties as a source of administrative law	99
R.S. Krasnyi. State regulation of the agrarian and industrial complex in conditions of sanctions and unsanctions	102
S.A. Egorov, E.V. Mikhailova, V.E. Khazova. Current issues of bipatrim in foreign countries and Russia.....	105
D.A. Kaverin. Theoretical and legal concept of education and the right to education and their relationship	111
The review of the 2nd annual international scientific conference «Historical Methodology in the Legal Theory» devoted to memory of professor Vsevolod Mikhaylovich Kuritsyn	115

Содержание 1/2018

Главный редактор

В.О. Лучин,
доктор юридических наук,
профессор,
Заслуженный деятель науки РФ,
Заслуженный юрист РФ

Шеф-редактор

Е.Н.Хазов,
доктор юридических наук,
профессор

Зам главного редактора

Л.Т. Чихладзе
доктор юридических наук, доцент

Ученый секретарь

М.В. Саудаханов,
кандидат юридических наук

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
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

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

В.И. Червонюк. Избирательные цензы: конституционный анализ	5
Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. Основные направления взаимодействия подразделений органов внутренних дел с избирательными комиссиями при проведении выборов Президента Российской Федерации	11
И.В. Калинин, В.И. Червонюк. Финансовое обеспечение выборов (сравнительный анализ конституционной практики Зарубежных государств)	17
А.Ю. Гарашко. Выборы Президента Российской Федерации 2018 года как индикатор двойственности правосознания российского общества.....	27
С.О. Харламов, В.И. Забавка. Взаимодействие органов внутренних дел с избирательными комиссиями при проведении выборов	31
Е.Ю. Зинченко, Е.Н. Хазов. Правовые проблемы соблюдения международных избирательных стандартов в национальном избирательном праве.	36
А.Р. Украинец, М.В. Саудаханов. Избирательные цензы в странах Латинской Америки (опыт Мексиканских Соединенных Штатов и Федеративной Республики Бразилии)	40
М.В. Донская. Актуальные проблемы избирательного законодательства и процесса.....	44
Е.С. Пьянкова. К вопросу о выборах Президента Российской Федерации.	47
Р.М. Султанова. Конституционно-договорное сотрудничество избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с территориальными органами внутренних дел по обеспечению правопорядка в период проведения выборов	50
В.И. Червонюк, Е.Ю. Зинченко. Правовой режим предвыборной агитации (сравнительно-правовой анализ).....	54
Е.Н. Хазов, В.А. Бодарев, П.В. Несмелов, М.В. Саудаханов. Правовые основы применения силы и огнестрельного оружия сотрудниками Национальной Полиции Королевства Испания	61
С.О. Харламов, В.В. Ломакин. Участие подразделений по противодействию экстремизму МВД России в обеспечении территориальной целостности Российской Федерации	65
Ф.Ш. Бобоназарзода. Ограничения личных прав человека при чрезвычайном положении в Республике Таджикистан и России: сравнительный анализ	70
А.С. Прудников, П.О. Дутов, А.М. Кононов. Правовое регулирование трудовой деятельности на территории Российской Федерации	74
К.Ю. Яковлева, Ю.А. Иванченко. Совершенствование норм конституционного права в контексте ее инновационного развития.....	81
В.Н. Наумчик, К.Д. Сазон. О правовых основах миграционной политики Республики Беларусь (концептуальный аспект)	84
А.А. Иванов, Н.Д. Эриашвили. Позиция органов прокуратуры в начальный период раскручивания маховика репрессий 1930-х годов. Коллективизация сельского хозяйства	89
М.О. Потемкина, А.С. Прудников. Свобода слова: Вопросы теории.....	93
Е.С. Зарембо. Особенности обжалования решений, действий, бездействий некоторых органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц	96
И.С. Николаева. Международные договоры как источник административного права.....	99
Р.С. Красий. Государственное регулирование АПК в условия санкций и антисанкций.....	102
С.А. Егоров, Е.В. Михайлова, В.Е. Хазова. Актуальные вопросы бипатризма в Зарубежных странах и России	105
Д.А. Каверин. Теоретико-правовые понятия «образование» и «право на образование» и их соотношение.....	111
Обзор 2-й ежегодной международной научной конференции «Историческая методология в правовой теории», посвященной памяти профессора Всеволода Михайловича Курицына.....	115

ELECTORAL CENSORS: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS
ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЦЕНЗЫ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ АНАЛИЗ

Vladimir Ivanovich CHERVONYUK,
the doctor of jurisprudence, the professor of the
Moscow University of the Ministry of Russia named after
V.Ya. Kikot; E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,
доктор юридических наук, профессор Московского
университета МВД России имени В. Я. Кикота

Annotation. Despite the fact that the concept of “electoral censuses” has taken root in constitutional and legal life, its understanding is uncertain, and therefore remains problematic and understanding of the constitutional meaning of electoral rights. The article approves a new trend in the assessment of this phenomenon: the essence of electoral censuses is considered in the context of the design of electoral legal personality, appointment and limits of electoral rights. It is presumed that the use of subjective right (freedom) implies: (1) active and free behavior of the law user, his / her prerogative to act at his / her own discretion; (2) at the same time subjective right always has more or less clearly defined boundaries, i.e. recognized by law limits – sphere (space) of rights and freedoms realized by citizens and their associations, as well as permissible forms (methods) of their realization.

Keywords: constitutional nature of electoral rights, the boundaries of the principle of universal electoral rights, electoral capacity, reservations as technical and legal acceptance of the demarcation of the zone of action of the right (freedom), election restrictions, natural law limits voting rights, natural law understanding of the electoral qualification, valid forms (methods) implementation of the electoral law, abuse of electoral right (freedom) requirement expressed as regulatory certainty, the rights, qualifications, qualifications-disqualification.

Аннотация. Несмотря на то, что термин «избирательные цензы» прочно вошел в конституционную лексику, его понимание остается не выясненным, вследствие чего остается проблемным понимание конституционного смысла избирательных прав. В статье утверждается новый тренд в понимании данного феномена: сущность избирательных цензов рассматривается в контексте конструкции избирательной правосубъектности, назначения и пределов избирательных прав. Презюмируется, что использование субъективного права (свободы) предполагает: (1) активное и свободное поведение правопользователя, его prerogative действовать по своему усмотрению; (2) в то же время субъективное право всегда имеет более или менее четко очерченные законом границы, т. е. признаваемые правом пределы – сферу (пространство) реализуемых гражданами и их объединениями прав и свобод, а также допустимые формы (способы) их реализации. При этом сохраняют свою идентичность Доказывается принципиальна

Ключевые слова: конституционная природа избирательных прав, границы принципа всеобщности избирательного права, избирательная дееспособность, оговорки как технико-юридический прием демаркации зоны действия права (свободы), избирательные ограничения, естественно-правовые пределы избирательных прав, естественно-правовое понимание избирательного ценза, допустимые формы (способы) осуществления избирательного права, злоупотребление избирательным правом (свободой), ценз как нормативно выраженная определенность права, цензы-квалификации, цензы-дисквалификации

Для цитирования: Червонюк В.И. Избирательные цензы: конституционный анализ. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 5-10.

Несмотря на то, что термин «избирательные цензы» прочно вошел в конституционную лексику, его понимание остается не выясненным, вследствие чего остается проблемным понимание конституционного смысла избирательных прав.

Одной из исходных посылок уяснения данного феномена является постулирование различия в природе активного и пассивного избирательных прав. Активное избирательное право ограничено по большей мере исключительно психофизиологическими особенностями субъекта и в значительно меньшей

степени обстоятельствами иного, внеличностного свойства.

При этом тенденция в таком подходе понимания пределов активного избирательного права приобретает все большее признание. Именно этой позиции придерживается и ЕСПЧ, который в целом ряде своих решений констатирует неконституционность национального законодательства, ограничивающего данное право по признаку нахождения такого лица в местах лишения свободы. Несогласие национальных властей с таким пониманием пределов активного избирательного права расценивается

в практике ЕСПЧ как несоблюдение «европейского консенсуса». Так, в решении по делу «Хирст против Соединенного Королевства (№ 2)» (Hirst v. United Kingdom (№ 2) (Жалоба № 74025/01))¹: Постановление Суда от 6 октября 2005 г. презюмируется: «любые ограничения на право на участие в голосовании на выборах должны возлагаться для достижения какой-либо законной цели, должны быть пропорциональными этой цели и не должны противоречить свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти».

С этой точки зрения категоричное утверждение о том, что «границы принципа всеобщности избирательного права в реальности определяются наличием либо отсутствием избирательных цензов, исключающих временно или навсегда определенных членов общества из участия в управлении делами общества и (или) государства посредством выборов»² представляется ошибочным и не соответствующим конституционной природе избирательных прав.

Что же касается пассивного избирательного права, то оценка его пределов требует иной аргументации и привлечения иных критериев. В этой связи понимание и природы пассивного избирательного права, и его пределов становится возможной в связи с уяснением феномена избирательных цензов.

С позиции конституционной герменевтики, видимо, правильным будет утверждение о том, что «ценз представляет собой условие, допускающее человека к пользованию теми или иными политическими правами»¹.

Наиболее распространенный подход, который можно считать господствующим, основывается на определении цензов через фундаментальное понятие «ограничения права». В рамках этого подхода представлены некоторые уточнения, но они не колеблют общей позиции в этом вопросе³.

Так, избирательные цензы интерпретируются как «установленные законами ограничения избирательных прав граждан» (В. В. Игнатенко и А. Е. Штурнев);⁴ как «установленные законодательством ограничения активного и пассивного избирательного права, обусловленные теми или иными обстоятельствами» (Ю. А. Дмитриев и В. Б. Исраелян)⁵; как «система «условий и ограничений, установленных для осуществления активного или пассивного избирательного права» (Н. М. Добрынин).⁶

Не изменяет сути данного подхода «традиционное» отождествление в отечественной государственной литературе избирательных цензов и избирательных квалификаций. Избирательные цензы определяются как «устанавливаемые конституцией или избирательным законом условия для получения или осуществления избирательного права».

Более тонкая оценка избирательных цензов представлена в работах В. В. Маклакова, в понимании которого термины «ценз» и «квалификация»

синонимичные. Отсюда «...круг лиц, за которыми конституция и избирательные законы признают избирательные права, ограничивается так называемыми цензами (квалификациями), т. е. специальными условиями»⁷. Как видим, в оценке ученого-государствоведа понимание цензов не определяется через ограничение избирательных прав.

Обобщая точки зрения в рамках данного подхода, автор одной из работ делает вывод о том, что «в большинстве справочных и энциклопедических источников избирательные цензы, или квалификации (лат. *census*, от *senso* – делаю описание, перепись), определяются как устанавливаемые конституцией или избирательным законом «условия» или «ограничения» для осуществления избирательного права». При этом, как считает данный автор, «в свою очередь ограничения было бы просто определить как специальные нормы, в которых содержатся исключения из общих избирательных положений. Однако такой подход сам по себе является ограниченным, поскольку заранее презюмирует, что эти общие положения не содержат никаких ограничений, вполне удовлетворительны в социально-правовом плане»⁸. Цитируемый автор считает, что подобного взгляда на проблему специфичен для «многих исследователей».

Справедливости ради, надо обратить внимание и на попытки несколько по-иному подойти к оценке цензов, в частности, посредством их анализа в контексте понятия «требования к избирателям». «Законодательство различных стран, – отмечает А.С. Автономов, – связывает обладание как активным, так и пассивным избирательным правом с определенными требованиями, которым должен отвечать гражданин. Такие требования именуется избирательными цензами»⁹.

Авторы одной из немногих по данной проблеме работ обращают внимание на то обстоятельство, что в зарубежной специальной литературе предпринимаются попытки разделения цензов-квалификаций (устанавливающих требования или условия) и цензов-дисквалификаций (запрещающих). В работах отечественных исследователей при формулировании понятий избирательных цензов зачастую используются категории «ограничения» и «условия»¹⁰. К сожалению, этот интересный взгляд на проблему, в цитируемой работе (как и в современной отечественной государственноведческой литературе) не получил развития.

В цитируемой коллективной работе обращается внимание на «своеобразный взгляд на проблему», представленный С. Д. Князевым, «рассматривающим цензы как одну из возможных форм ограничений, при этом дифференцируя их от «условий». По утверждению С. Д. Князева, избирательная дееспособность российских граждан «обуславливается действующим законодательством о выборах целым рядом избирательных ограничений, которые могут

фигурировать в форме различных цензов, условий или оговорок»¹¹.

Действительно, привлекательность данного обобщения очевидна, впрочем, как и его уязвимость. Прежде всего, требует уточнения введенное известным конституционалистом в оборот понятие «избирательные ограничения». Во-первых, если оно тождественно понятию «ограничение прав», то с точки зрения конструкции статьи 55 Конституции РФ это вызывает серьезные возражения. Во-вторых, упомянутые данным автором «условия» и «оговорки» отнюдь могут быть не связаны с ограничением, даже скорее всего, с уточнением содержания права (свободы), то есть с определением пределов данного права (свободы). Можно даже сказать, что оговорки – типичный технико-юридический инструмент демаркации зоны действия права (свободы), или определения его пределов, а значит, и границ поведения правопользователя. Впрочем, С. Д. Князев, вполне возможно, имел в виду совсем иное.

Следует обратить внимание и на те работы, в которых все же усматривается стремление их авторов «развести» понятия цензов и ограничения прав. Отмечается, что «отличие избирательных цензов от ограничения избирательных прав заключается в том, что цензы – это общие условия для предоставления гражданам активного и пассивного избирательных прав, а ограничения представляют собой исключение возможности (запрет) избирать и быть избранными, специальные условия, стесняющие граждан в осуществлении права быть избранными на определенные должности»¹².

Не углубляясь в анализ данного понимания, следует все же подчеркнуть, что при всей философичности приведенного суждения оно может быть воспринято в качестве одного из аргументов для уяснения этих действительно сложных феноменов, путаница в отношении которых привнесены многими публикациями. Может быть, и поэтому национальный законодатель так вольно обращается с цензами в отношении пассивного избирательного права, нередко переходя ту грань, за которой понимание ограничения избирательных прав и избирательных цензов утрачивает конституционный смысл.

В то же время предлагаемые критерии отличия цензов от ограничений при конкретном анализе у данного автора утрачивают значение. Так, выделяя общие и специальные ограничения, автор отмечает, что «специальные конституционные ограничения пассивного избирательного права – это особые квалификационные требования для кандидатов на определенные должности, не позволяющие всем гражданам реализовать пассивное избирательное право. Некоторые из них могут носить характер «заградительных барьеров» для большинства граждан, или даже быть дискриминационными». Но тогда

чем же, собственно говоря, отличаются от этих «квалификационных требований» цензы?

Еще большие сомнения относительно различия указанных понятий возникают в том случае, когда автор пишет о таких «ограничениях», которые связаны с гражданством, образованием, сроке проживания и др.

Таким образом, выдвинутая гипотеза относительно различий между избирательными цензами и ограничениями избирательных прав при конкретном анализе проблемы не находит подтверждения и, более того, можно сказать, что автор, сам того не желая, опровергает, в принципе, верное допущение.

Авторы коллективной работы, представившие добротный теоретический материал для анализа проблемы, обратили внимание еще на один аспект проблемы ограничения избирательных прав в их соотношении с избирательными цензами. Отмечается, что отдельные исследователи разграничивают понятия «естественных пределов прав» и «ограничений прав». Так, в одной из публикаций указывается на некоторые проявления естественных пределов избирательных прав, которые не являются ограничением права в собственном смысле этого слова. По мнению автора, «это положение, в частности, касается условия о необходимости достижения определенного возраста для обладания активным избирательным правом, и условие о необходимости достижения 18-летнего возраста можно считать выражением имплицитно уже существующих естественных пределов избирательного права»¹³.

Очевидно, что против существования естественного основания ограничения права (свободы) вряд ли следует возражать. Проблема заключается в том, что в одних случаях эти «естественные» пределы выражаются одним возрастным «порогом», а в других – совершенно по-иному. Так, различие между предоставлением права быть избранным в палаты национального парламента (соответственно – в нижнюю и верхнюю) одного и то же государства (например, в Чешской Республике) достигают до 20 и более лет. Настаивать на «естественности» такого различия, видимо, не приходится.

Несомненно, следует обратить внимание и на те работы, в которых предложен терминологический ряд «ограничения и цензы избирательного права»¹⁴, термин «цензовые ограничения»¹⁵.

Как настаивают на этом авторы упоминаемой коллективной работы, «ценз по своей правовой природе представляет именно установленное правовыми нормами условие допуска человека к реализации избирательных прав (поскольку, исходя из теории правоспособности, права, в том числе избирательные, принадлежат человеку от рождения, но реализовать их он может по приобретении дееспособности, в данном случае – электорально-правовой дееспособности, связанной как раз с категорией избирательных цензов, различных для активного и

пассивного избирательного права). Уточняя свою позицию, авторы полагают возможным в общем виде рассматривать избирательные цензы как условия, с обязательным наличием которых закон связывает возможность реализации избирательных прав».

Ценз, с формально-юридической точки зрения, действительно представляет собой определенное избирательным законодательством, разрешение, допуск к реализации избирательных прав. Однако же это не дает основания для более общего вывода. Как отмечается в цитируемой работе, «...с учетом имеющейся в отечественной правовой литературе традиции употребления терминов «цензы» и «ограничения», не делая однозначных выводов о точном их соотношении, в настоящем издании мы используем понятия «избирательные цензы» и «ограничения активного и пассивного избирательного права» как взаимозаменяемые»¹⁶.

Наличие избирательных цензов позволяет решить множество задач: от закрепления «электорального фильтра» до повышения «градуса» стабильности и управляемости политической системы в целом, «улучшения качества народного представительства».

Авторы работы предложили развернутую систематику избирательных цензов. Предложено «ограничения активного и пассивного избирательного права» классифицировать по различным основаниям.

В этой связи выделяются следующие «разновидности цензов:

1. в зависимости от предмета ограничения: ограничения активного избирательного права, ограничения пассивного избирательного права;

2. в зависимости от периода (времени) ограничения активного и (или) пассивного избирательного права: цензы на определенный срок (временные ограничения, например, на срок содержания в местах лишения свободы по приговору суда), бессрочное ограничение активного и (или) пассивного избирательного права (например, в случае признания лица судом недееспособным);

3. в зависимости от правомерности ограничения: правомерное (допустимое) ограничение активного и (или) пассивного избирательного права (в случае, если оно основано на законе), противоправное (недопустимое) ограничение активного и (или) пассивного избирательного права (если оно является произвольным, не основанным на законе);

4. в зависимости от степени открытости закрепления ограничения: явное (прямое) ограничение активного и (или) пассивного избирательного права (то есть прямое закрепление ограничения в качестве такового в нормативных правовых актах), неявное (косвенное) ограничение активного и (или) пассивного избирательного права (например, путем закрепления в законодательстве сложных процедур и условий, фактически ограничивающих возмож-

ность свободной реализации избирательных прав отдельных категорий граждан);

5. в зависимости от признака (основания) ограничения:

- возраст, возрастной ценз – признание за лицом избирательных прав (возможности их реализации) по достижении определенного возраста;

- продолжительность проживания в определенном месте, ценз оседлости – избирательные права признаются за лицом, прожившим в определенном государстве (регионе, местности) установленный период времени;

- ценз гражданства может существовать в виде:

- необходимости иметь гражданство,

- обязанности отсутствия гражданства другого государства, а также двойного гражданства,

- обязанности наличия определенных оснований приобретения гражданства (например, гражданство по рождению на территории государства – так называемое гражданство по «праву почвы», или гражданство по рождению от граждан государства независимо от места рождения – так называемое гражданство по «праву крови»),

- установления необходимого срока нахождения в гражданстве государства;

- имущественный ценз – предполагающий наличие имущества в определенном размере (на определенную сумму);

- гендерный признак, ценз пола – исключаящий из числа избирателей лиц по половому признаку (истории известны ограничения избирательных прав женщин);

- образовательный ценз – сводящийся к требованию иметь образование определенного уровня;

- ценз грамотности (может рассматриваться и в качестве крайнего варианта образовательного ценза, однако представляется возможным выделить его в качестве самостоятельного ценза, поскольку минимальную грамотность человек может приобрести и не получая образования в какой-либо образовательной организации, а в иной форме;

- языковой (лингвистический) ценз – предполагающий знание определенного языка;

- моральный ценз, или репутационный ценз – необходимость наличия определенных моральных качеств, безупречной репутации (классический пример – Республика Исландия, в которой при реализации пассивного избирательного права на выборах в Альтинг;

- ценз криминальности, учитывающий наличие у гражданина в настоящем или прошлом судимости;

- ценз наличия административного наказания (по определенным составам административных правонарушений);

- ценз нарушения законодательства о выборах;

- ценз места работы (службы), должностного (служебного) положения (ценз несовместимости, ценз неизбираемости), учитывающий:

- место работы (службы), должностное (служебное) положение, занимаемое в настоящее время,
- место работы (службы), должностное (служебное) положение, занимаемое ранее;

- ценз родственно-семейных отношений;
- количественный ценз – ограничивающий пассивное избирательное право определенным количеством сроков занятия соответствующей выборной должности;

- ценз партийной принадлежности (принадлежности к какой-либо политической партии, отсекающий не членов политических партий)¹⁷.

Этот длинный ряд цензов авторы дополняют представленными в литературе и политической практике еще и такой их разновидностью, как «процедурные цензы», «представляющие собой нормативно закрепленные процедуры реализации активного и (или) пассивного избирательного права, оставленные целым рядом заведомо невыполнимых либо трудновыполнимых условий (иногда такую заградительную функцию выполняет совокупность цензов, каждый из которых в отдельности является вполне разумным)¹⁸.

По общему правилу, в отношении права быть избранным в принципе могут устанавливаться более строгие ограничения, чем в отношении права избирать.

Кроме того, с ограничением избирательных прав тесно связан вопрос лишения избирательных прав определенных групп населения (например

Цензы как юридическая форма определения пределов избирательного права. Использование принадлежащих гражданам прав и свобод предполагает активное и свободное поведение правопользователя, его прерогативу действовать по своему усмотрению. Однако же всякое субъективное право всегда имеет более или менее четко очерченные законом границы, т.е. пределы. Пределы реализации субъективных прав – это сфера (пространство) реализуемых гражданами и их объединениями прав и свобод, а также допустимые формы и средства их реализации. Границы этой сферы определены («стеснены») законом, правами и свободами других лиц. По сути вошедшее в конституционные тексты многих стран положение о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, означает переведенное на язык конституционного установления «золотое правило» морали: поступай по отношению к другим так, как бы ты хотел, чтобы поступали по отношению к тебе.

Нарушение этого правила ведет к злоупотреблению правом – основанному на корыстных побуждениях поведению управомоченного субъекта, противоречащего природе субъективного права,

закрепленной в его нормах цели, либо связанное с привлечением неправовых (незаконных) средств для ее достижения. Злоупотребление правом связано с привлечением управомоченным таких средств, форм, способов для осуществления принадлежащего ему права, которые выходят за пределы объема данного права. Особенность злоупотребления правом проявляется в том, что оно возникает в связи с осуществлением субъективных прав; субъект выходит за установленные законом пределы реализации права; при употреблении права во зло наносится ущерб интересам общества, государства, правам и законным интересам граждан. Что очень важно, при злоупотреблении правом зло в конечном счете обращено и на самого право пользователя, поскольку такое поведение всегда вызывает по отношению к нему нежелательную правовую реакцию. Так, избирательная комиссия отменяет решение о регистрации кандидата, действия которого в ходе избирательной кампании квалифицируются как злоупотребление им правом на предвыборную агитацию.

Пределы реализации субъективного права связаны также с допустимыми формами (способами) его осуществления.

Так, избирательное законодательство, закрепляя право на предвыборную агитацию – право граждан, избирательных объединений вести агитацию за или против определенного кандидата (избирательного объединения) – определяет и пределы этого права: запрещаются агитация, ущемляющая права и достоинства критикуемого лица, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также нарушающая законодательство РФ об интеллектуальной собственности.

Итак, цензы следует рассматривать как юридически установленные пределы избирательных прав. Это те условия, с которыми связана возможность реализации права, потенциально предоставленного каждому дееспособному и имеющему титул гражданства лицу. Именно из такого – естественно-правового – понимания цензов должен исходить национальный законодатель, не умножая в принимаемых их актах численность уже существующих барьеров (ограничений) на пути реализации избирательных прав. С рассматриваемых позиций следует указать на принципиальное отличие в понимании избирательных цензов и ограничений избирательных прав. Цензы – это то, без чего данное право не существует, это его нормативно выраженная определенность.

Вопрос о том, могут ли цензы приобрести форму ограничения, думается, остается открытым. При закреплении в законодательстве не обусловленных природой избирательного права условий цензы из естественно-правовых определителей содержания избирательного права, скорее всего, превращаются в свою противоположность. В этом смысле они внешне приобретают значение необоснованного (недопустимого) ограничения права.

Сущностно же ограничение и цензы не могут быть отождествлены, признаны заменителями друг друга, формой одного по отношению к другому и пр. В отличие от ограничения права цензы все же наделены иными характеристиками. Ограничение права всегда связано с сужением (буквально «уплотнением») нормативного объема права¹⁹; цензы, если они используются по прямому своему назначению, не сужают поле возможностей правопользователя. У них иная задача: ответить на вопрос о том, на каких условиях может быть реализовано право быть избранным на выборные должности; кто может быть признан субъектом, носителем данного права. В конечном счете ценз характеризует правовую определенность нормы, закрепляющей право быть избранным. Следовательно, юридическая конструкция ограничения права и цензов принципиально отличаются друг от друга.

Отмеченное отличие усматривается и в том, что, к примеру, избавиться от ценза все-таки можно: получить гражданство, образование, переехать на место жительства в избираемый округ, через определенное законом время погасить судимость и пр. При этом такое избавление возможно исключительно по воле носителя пассивного (или активного) избирательного права. Что же касается ограничения, то оно фактически и юридически не устранимо: действует безусловно, вне времени. Оговоримся: временные его сроки могут быть определены, и тогда ограничение действует в течение этого времени. Ограничение – это всегда сужение нормативного объема. Ценз, следовательно, есть производное от ограничения.

¹ См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Выпуск 5. Избирательное право / В. И. Червонюк, А. Ю. Мелехова, И. В. и др. Калининский и др. [отв. ред. д.ю.н., проф. В.И. Червонюк]. М.: Московский университет МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 89.

² Выборы в мире: избирательные цензы / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов, Ю. Ю. Комиссаров; Под общ. ред. И. Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015.

³ Систематика и специальный анализ позиций по данному вопросу представлен в полезной работе: Выборы в мире: избирательные цензы / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов, Ю. Ю. Комиссаров; Под общ. ред. И. Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015.

⁴ См.: Игнатенко В. В., Штурнев А. В. Словарь-справочник по избирательному праву. Иркутск, 1998.

⁵ См.: Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б. Избирательное право: Учебник. ЗАО «Юстицинформ», 2008.

⁶ Добрынин Н. М. Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск: Наука, 2012. С. 176.

⁷ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. С. 416.

⁸ Архирейская Т. Ю. Всеобщее избирательное право в системе принципов электоральной демократии // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА: Выпуск двенадцатый. Оренбург, 2010. С. 16.

⁹ Сравнительное избирательное право. Учебное пособие. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 28.

¹⁰ Выборы в мире: избирательные цензы / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов, Ю. Ю. Комиссаров; Под общ. ред. И. Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. Выборы в мире: избирательные цензы / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов, Ю. Ю. Комиссаров; Под общ. ред. И. Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015.

¹¹ Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Монография. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999. С. 205.

¹² См.: Стародубцева И.А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 25 – 28.

¹³ См.: Бажуков С. А. Соотношение понятий «естественные пределы права» и «ограничение права» на примере избирательных прав граждан // Юридические записки. – 2014. – № 2. – С. 66.

¹⁴ Митин Г.Н. Лицо другой национальности: дискриминационный ценз на выборах Президиума Боснии и Герцоговины // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 9. – С. 73.

¹⁵ См.: Белоновский В.Н. Цензовые ограничения в избирательном праве по Конституции СССР 1936 года // Юриспруденция. 2007. № 10. С. 161-184.

¹⁶ Выборы в мире: избирательные цензы / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов, Ю. Ю. Комиссаров; Под общ. ред. И. Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. С. 22.

¹⁷ Там же. С. 228.

¹⁸ См.: Там же. С. 229.

¹⁹ См.: Червонюк В.И. Ограничение прав и свобод // Государство и право. – 1997. – № 7. – С. 34 – 37.

THE MAIN DIRECTIONS OF INTERACTION OF DIVISIONS OF INTERNAL AFFAIRS BODIES WITH ELECTION COMMISSIONS AT ELECTIONS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КОМИССИЯМИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Elena Yurievna ZINCHENKO,

Professor of constitutional and Municipal law of the University of the MIA of Russia for them. V. J. Kikot
Candidate of legal Sciences, Professor.

Елена Юрьевна ЗИНЧЕНКО,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета МВД России им. В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, профессор

Eugene Nikolaevich KHAZOV,

Professor of constitutional and municipal law of Moscow University The Ministry of internal Affairs of Russia named after V. J. Kikot, Chief scientific officer PKU research Institute of the Federal penitentiary service of Russia Doctor of legal Sciences, Professor

Евгений Николаевич ХАЗОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского Университета, МВД России имени В.Я. Кикотя, главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России доктор юридических наук, профессор

Annotation. the article considers the problems of interaction of divisions of internal Affairs bodies with election commissions and the electoral rights of citizens during elections of the President of the Russian Federation. Analyzed the main directions are identified issues and proposes solutions to them.

Keywords: elections, electoral commissions, interaction, prevention; operational services and units of the interior Ministry of Russia, the protection of public order

Аннотация: В статье рассматриваются актуальные проблемы взаимодействие подразделений органов внутренних дел с избирательными комиссиями и обеспечение избирательных прав граждан России при проведении выборов Президента Российской Федерации. Анализируются основные направления, обозначаются проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: выборы, избирательные комиссии, взаимодействие, профилактика; оперативные службы и подразделения МВД России, охрана общественного порядка

Для цитирования: Зинченко Е.Ю. Хазов Е.Н. Основные направления взаимодействия подразделений органов внутренних дел с избирательными комиссиями при проведении выборов президента Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 11-16.

Взаимодействие подразделений органов внутренних дел с избирательными комиссиями и обеспечение избирательных прав граждан России при проведении выборов Президента Российской Федерации основывается на следующих основных правовых актах: Конституции Российской Федерации¹; Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О выборах Президента Российской Федерации»²; Федеральном законе от 12 июня 2002 года №67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации»³; Федеральном законе от 10 января 2003 г. №20-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»⁴; Федеральном законе от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁵; Федеральном законе от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О политических партиях»⁶; Федеральном законе от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях»⁷;

Федеральном законе от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О полиции»⁸; Федеральном законе от 03.07.2016 N 226-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁹ и иных нормативно-правовых актах¹⁰.

По действующему закону «О выборах Президента Российской Федерации», выборы Президента России должны проходить во второе воскресенье марта. В 2018 году оно совпадает с рабочим днём ввиду переноса выходных дней из-за празднования 8 марта. Поправка в закон «О выборах Президента Российской Федерации», внесенная в 2017 году, устанавливает, что «если воскресенье, на которое должны быть назначены выборы Президента РФ, совпадает с днём, предшествующим нерабочему праздничному дню, или это воскресенье приходится на неделю, включающую нерабочий праздничный день, или это воскресенье в установленном порядке объявлено рабочим днём, выборы назначаются на следующее воскресенье»¹¹. Таким образом, в 2018 году выборы Президента состоятся 18 марта.

Избирательными правами при выборах Президента Российской Федерации обладают граждане Российской Федерации достигшие на день голосования 18 лет, которые имеют право: избирать Президента Российской Федерации; участвовать в выдвижении кандидатов на должность Президента Российской Федерации; участвовать предвыборной агитации; осуществлять наблюдение за проведением выборов Президента Российской Федерации; наблюдать за работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами¹².

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Не имеет права избирать Президента Российской Федерации и быть избранным Президентом Российской Федерации, участвовать в иных избирательных действиях гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда, когда приговор вступил в законную силу.

Не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин Российской Федерации:

- имеющий гражданство иностранного государства, либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.
- осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;
- осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, - до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости;
- осужденный к лишению свободы за совершение особо тяжкого преступления, судимость которого снята или погашена, - до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости;
- осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость;
- подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах Президента Российской Федерации состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;
- в отношении которого вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если указанные нарушения либо действия совершены в период, не превышающий шести лет до дня голосования;
- если срок действия ограничений пассивного избирательного права, предусмотренных подпунктами 1.1 и 1.2 пункта 5.2 статьи, истекает в период избирательной кампании до дня голосования на выборах, гражданин Российской Федерации, пассивное избирательное право которого было ограни-

чено, вправе в установленном законом порядке быть выдвинутым кандидатом на этих выборах;

- если гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, если такое наказание предусмотрено федеральным законом, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата на должность Президента Российской Федерации, если голосование на выборах Президента Российской Федерации состоится до истечения, установленного судом срока¹³.

В ст. 12. п.31 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О полиции»¹⁴ закреплены обязанности полиции принимать в соответствии с федеральным законом меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении выборов противоречащей закону предвыборной агитации по вопросам выборов Президента Российской Федерации, информировать избирательные комиссии, о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий, сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента Российской Федерации; осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом¹⁵.

Органы внутренних дел, как важная составляющая системы органов исполнительной власти государства, обладают государственно – властными полномочиями и оказывают непосредственное содействие избирательным комиссиям в период подготовки и проведения выборов.

Во взаимодействии прослеживается элемент системы социального управления, когда в качестве субъекта управления, от которого исходят команды по взаимодействию, выступают избирательные комиссии, а в качестве объекта, подвергающегося управляющему взаимодействию – органы внутренних дел.

Возложение на полицию данной обязанности – одно из средств, правового обеспечения эффектив-

ной деятельности избирательных комиссий. Взаимодействие органов внутренних дел с избирательными комиссиями осуществляется в определенных формах и в общем русле исполнения поставленных задач. Необходимым условием для правильного выбора формы взаимодействия является ее соответствие общему содержанию правоохранительной деятельности. Так, в период избирательных кампаний в местах со сложной криминогенной обстановкой, осуществляются оперативно–розыскные и разведывательно–поисковые мероприятия¹⁶, направленные на предупреждение и пресечение тяжких и особо тяжких преступлений.

Перечисленные профилактические мероприятия осуществляются оперативными подразделениями полиции регулярно и независимо от того, проводятся в стране выборы или нет. Повышенное внимание к этим профилактическим мерам в выборный период объясняется целями охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, что, в свою очередь, является общими задачами, определяемыми законом «О полиции»¹⁷. В основу же форм деятельности органов внутренних дел по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации избирательных прав граждан (в рамках тех же общих задач) положена их узконаправленная деятельность, связанная с созданием благоприятных условий для осуществления избирательными комиссиями возложенных на них законом полномочий в период подготовки и проведения выборов.

Формы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями позволяют, с одной стороны, создать наиболее целесообразный порядок взаимоотношений между ними, а с другой – поддерживать его, совершенствовать, приводить в соответствие с изменившимися условиями. Это дает возможность должностным лицам органов внутренних дел эффективно использовать установленные законом правовые средства и методы с целью своевременного устранения негативных факторов, затрудняющих применение норм избирательного права.

Говоря о роли органов внутренних дел в рассматриваемой сфере, следует подчеркнуть, что каждое структурное подразделение полиции имеет свои специфические задачи, а соответственно и способы их решения. При сложной организации системы органов внутренних дел подвергнуть анализу всю совокупность применяемых форм взаимодействия с избирательными комиссиями весьма затруднительно. Рассмотрим лишь наиболее характерные, общи-

е-такие, как организационные, профилактические и правоприменительные формы.

Следует отметить, что организационная форма взаимодействия постоянно развивается, наполняется новым содержанием, приводится в соответствие с задачами, стоящими перед органами внутренних дел на каждом этапе развития государства. В целях ее реализации в системе Министерства внутренних дел создаются оперативные подразделения (штабы), координационные центры на федеральном, региональном, местном уровнях, рабочие группы при подразделениях ОВД и соответствующих избирательных комиссиях. Специалисты ОВД привлекаются к работе в контрольно-ревизионных службах при Центральной избирательной комиссии России, избирательных комиссиях субъектов РФ, окружных и участковых избирательных комиссиях.

Другой важной составляющей этой формы взаимодействия - является предоставление органами внутренних дел по запросам соответствующей избирательной комиссии (в установленный ею срок) сведений о наличии у кандидатов неснятых или непогашенных судимостей. В ее основу положена работа (в рамках оперативно-розыскной деятельности) информационных центров Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Третье направление деятельности, составляющих содержание организационной формы, направлена на оказание помощи избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов в специфических условиях, например, в части осуществления избирательного права лицами, подозреваемыми или обвиняемыми в совершении преступления, которые в день голосования находятся под стражей.

Четвертое направление деятельности, это осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования в период проведения выборов и на территориях вокруг избирательных участков¹⁸.

В механизме обеспечения избирательных прав граждан важную роль играет профилактическая деятельность всех подразделений и служб органов внутренних дел, основной целью - это предупреждение правонарушений и предполагает выявление, устранение причин и условий, ведущих к их нарушению¹⁹. В рамках подготовительных мероприятий органы внутренних дел совместно с органами исполнительной власти субъектов Рос-

сийской Федерации и органами местного самоуправления разрабатывают планы комплексных оперативно-профилактических действий на период подготовки и проведения выборов, производят расчет сил и средств, включая соединения и воинские части войск национальной гвардии. На основании этих планов корректируется расстановка постов и маршрутов патрулирования в системе комплексного использования сил и средств полиции при охране общественного порядка (единая дислокация), рассматриваются графики работы подразделений ППС полиции, дорожно-патрульной службы ГИБДД, войск национальной гвардии. За их сотрудниками закрепляются зоны ответственности по обеспечению правопорядка в условиях проведения выборов.

Помимо мероприятий, направленных на непосредственное предупреждение правонарушений в сфере избирательного законодательства, Министерство внутренних дел Российской Федерации организует подготовку сотрудников, слушателей и курсантов образовательных учреждений системы МВД России, а также военнослужащих войск национальной гвардии, привлекаемых к обеспечению правопорядка в период избирательной кампании. Подготовительные программы включают конкретную тактику действий при выполнении задач в зависимости от складывающейся обстановки, характера проводимых мероприятий и особенностей объектов, на которых проводятся выборы.

Правоприменительная форма деятельности сотрудниками органов внутренних дел в сфере обеспечения избирательных прав граждан обусловлена неправомерными действиями граждан, организаций, должностных лиц, а также событиями, что и является результатом самостоятельного принятия решений сотрудниками органов внутренних дел в рамках правового поля. Выносимый при осуществлении правоприменительной деятельности органов внутренних дел акт выступает юридическим фактом в процессе оказания содействия избирательным комиссиям. Анализ действующего законодательства, практики правоприменения, а также научных разработок позволяет выделить следующие виды правоприменительных актов, выносимых органами внутренних дел при взаимодействии и оказания содействия избирательным комиссиям в период выдвижения и регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации:

- конкретизирующие (регламентирующие) акты – подтверждают наличие права у индивиду-

ально - определенного субъекта правоотношений. Примером может служить приказ о направлении специалистов органов внутренних дел для работы в контрольно-ревизионных службах при соответствующих избирательных комиссиях;

- регистрационные акты – предназначены для осуществления контроля за законностью конкретных действий гражданина, удостоверения достоверности фактических и юридических состояний. В отличие от разрешительных их вынесение связано со значительно меньшим административным усмотрением. Например, регистрация гражданина по месту жительства или по месту пребывания, является основанием для внесения его в списки избирателей;

- учредительные акты – придают юридическую силу новым явлениям. Учредительным актом служит, например, приказ начальника территориального органа внутренних дел о создании оперативной группы (штаба) по обеспечению общественного порядка и безопасности в период подготовки и проведения выборов;

- констатирующие (оценивающие) акты – юридически подтверждают достоверность, наличие либо отсутствие определенных фактов. Так, по представлениям соответствующих избирательных комиссий подразделениями информационных центров МВД, ГУ МВД, УМВД, ГИАЦ МВД России проводятся проверки достоверности сведений о наличии у кандидатов неснятой или непогашенной судимости. Проверки подлежат исполнению в срок, установленный избирательной комиссией, и оформляются соответствующим ответом (справкой);

- предписывающие акты – корректируют и уточняют пути и способы реализации избирательного права. В большинстве своем они имеют профилактическую направленность. К предписывающим актам относятся предписания ГИБДД, предоставить закрепленный за избирательными комиссиями автотранспорт;

- запрещающие акты – направлены на обеспечение безопасного осуществления избирательных прав в интересах, как самих граждан, так и всего общества в целом. Примером может служить временное ограничение или запрещение ГИБДД,

движения транспортных средств, в районе избирательных участков и по маршрутам перевозки избирательной документации²⁰.

Таким образом, правоприменительные акты, выносимые органами внутренних дел, являются составной частью комплекса юридических фактов, включенных в механизм взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями различных уровней. Правильное и своевременное составление сотрудниками органов внутренних дел необходимых в каждом конкретном случае документов способствует эффективной реализации избирательного законодательства, исполнение которого во многом обеспечивается наличием санкций, применяемых к его нарушителям.

Нужно особо обратить внимание на такую форму взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями в части охраны прав путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного порядка. В юридической науке применение мер государственно-принудительного воздействия к нарушителю права является элементом правоохранительной государственной деятельности.

Правоохранительная деятельность органов внутренних дел предполагает вмешательство в поведение субъектов, если последнее не соответствует требованиям режима законности, предусмотренного федеральным избирательным законодательством. Она направлена на защиту законной деятельности избирательных комиссий и реализуется при наличии факта нарушения избирательного закона, за которое предусматривается соответствующая санкция.

Качество и эффективность взаимодействия органов внутренних дел с субъектами избирательного права и процесса, соблюдение дисциплины и законности сотрудниками органов внутренних дел в ходе выборов во многом определяет доверие граждан Российской Федерации к законной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

¹ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

² Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №2. Ст.171. <http://www.pravo.gov.ru>,

- ³ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №24. Ст.2253. <http://www.pravo.gov.ru>, Федеральный закон от 10 января 2003 г. №20-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». <http://www.pravo.gov.ru>
- ⁴ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. №25. Ст.2485. <http://www.pravo.gov.ru>,
- ⁵ Федеральный закон от 11 июля 2001 г. №95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. №29. Ст.2950. <http://www.pravo.gov.ru>
- ⁶ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. №21. Ст.1930. <http://www.pravo.gov.ru>,
- ⁷ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О полиции» «Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, N 7, ст. 900, <http://www.pravo.gov.ru>.
- ⁸ Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 04.07.2016, N 27 (Часть I), ст. 4159, <http://www.pravo.gov.ru>.
- ¹⁰ Актуальные проблемы избирательного права. Эбзеев Б.С., Беленовский 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. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.
- ¹¹ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018.
- ¹² Актуальные проблемы избирательного права. 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. учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под редакцией Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. Москва, 2016.
- ¹³ Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №2. Ст.171. <http://www.pravo.gov.ru>,
- ¹⁴ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О полиции» «Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, N 7, ст. 900, <http://www.pravo.gov.ru>.
- ¹⁵ Альбом схем по основам современного конституционализма. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Горшенева И.А., Агафонов С.И., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. Москва, 2017.
- ¹⁶ Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» «Собрание законодательства РФ», 14.08.1995, N 33, ст. 3349, <http://www.pravo.gov.ru>.
- ¹⁷ Федеральный Закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», Российская газета 28.06.2016 г. <http://www.pravo.gov.ru>.
- ¹⁸ Избирательное право. Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Виноградов В.А., Хазов Е.Н., 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. Москва, 2015. Сер. Юриспруденция для бакалавров (2-е издание, переработанное и дополненное)
- ¹⁹ Приказ МВД России от 17.01.2006 N 19 (ред. от 20.01.2016) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (вместе с «Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»), <http://www.pravo.gov.ru>.
- ²⁰ Кольжанов И.В. Конституционно-правовые основы реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав: вопросы теории и практики. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Москва, 2004.

УДК 34
ББК 67

@ И.В. Калинин, В.И. Червонюк. 2018

FINANCIAL SUPPORT FOR ELECTIONS (A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL PRACTICE OF FOREIGN COUNTRIES)

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКИ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ)

Igor Vladimirovich KALINSKY,

Candidate of law sciences, Adyunct of the Moscow University of the Mia of Russia named after V.Ya. Kikot

Игорь Владимирович КАЛИНСКИЙ,

кандидат юридических наук, соискатель Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя

Vladimir Ivanovich CHERVONYUK,

the doctor of jurisprudence, the professor of the Moscow University of the Mia of Russia named after V.Ya. Kikot

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,

доктор юридических наук, профессор Московского университета МВД России имени В. Я. Кикоты
E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

Annotation. In the theory and practice of constitutionalism elections are considered as the most important mechanism of reproduction of all system of the public power. In this regard, the financial support of political parties participating in elections and candidates for elective office, in terms of legislative regulation, law enforcement and law enforcement, is of considerable scientific interest. In addition, the liberalization of the procedure for the establishment of political parties, the resulting dynamism of electoral and “party” legislation in the Russian Federation, on the one hand, expand the boundaries of freedom of parties, and on the other – contribute to the strengthening of unconstitutional forms of competition for “resources”, as well as the growth of corruption scandals in connection with party funding. These and other circumstances considerably strengthen demand in society concerning problems of transparency of financing of political parties (candidates for elective positions), the order and the principles of distribution of money, as well as to practice of expenditure of such means, to the existing mechanisms of public-legal control, etc. Subject of the article - generalization of experience of financing of election campaigns in rather big group of the States with diverse constitutional and legal systems, meaning possibility of use of all positive in constitutional practice of modern Russia.

Keywords: the financing of election campaigns, and prohibition of campaign financing, limit the amount of expenditure on the election campaign, the model of state funding of political parties, campaign funds, conditions for public funding of parties, control over financing of election campaigns, the principle of transparency of financing the election campaign, the constitutional Foundation of the control of financial activities of parties, public-law control of financial activities of parties, public financing of elections (state grants and subventions, governmental loan), the terms of public financing of elections, a mixed public-private funding, the government’s limit on donations, the prohibition of public funding of elections the unconstitutionality of the overall limit for hertoday, the model of private donations

Аннотация. В теории и практике конституционализма выборы рассматриваются в качестве важнейшего механизма воспроизводства всей системы публичной власти. В этой связи вопросы финансового обеспечения участвующих в выборах политических партий и кандидатов на выборные должности, с точки зрения законодательного регулирования, правоприменения и правоохраны, представляют значительный научный интерес.

К тому же, динамизм избирательного и «партийного» законодательства в Российской Федерации, связанная с этим либерализация порядка создания политических партий, с одной стороны, расширяют границы их свободы, а с другой - способствуют усилению неконституционных форм конкуренции за «ресурсы», равно как и рост коррупционных скандалов в связи с партийным финансированием. Эти и другие обстоятельства значительно усиливают в обществе спрос в отношении проблем прозрачности финансирования политических партий (кандидатов на выборные должности), порядка и принципов распределения денежных средств, равно как и к практике расходования таких средств, существующим механизмам публично-право-

вого контроля и др. Предмет статьи – обобщение опыта финансирования избирательных кампаний в целом ряде зарубежных стран, имея в виду возможность использования всего позитивного в конституционной практике современной России.

Ключевые слова: финансирование избирательных кампаний, запрет финансирования избирательной кампании, предельные суммы расходования на избирательные кампании, модель государственного финансирования политических партий, избирательные фонды, условия государственного финансирования партий, контроль за финансированием избирательных кампаний, принцип открытости финансирования избирательной кампании, конституционные основания контроля финансовой деятельности партий, публично-правовой контроль финансовой деятельности партий, формы государственного финансирования выборов (государственные дотации и субвенции политическим партиям, государственный заем), условия государственного финансирования выборов, смешанное государственно-частное финансирование, правительственный лимит на пожертвования, запрет государственного финансирования выборов, неконституционность общего лимита для жертвователей, модель частного пожертвования

Для цитирования: Калинин И.В. Червонюк В.И. Финансовое обеспечение выборов (сравнительный анализ конституционной практики зарубежных государств). Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 17-26.

В теории конституционного права под финансированием выборов понимается этап избирательной кампании (стадию избирательного процесса), характеризующийся совокупностью избирательных действий, связанных с финансовым обеспечением подготовки и проведения выборов и финансированием предвыборной агитации. По своему содержанию финансирование выборов состоит из таких составляющих, как:

1. финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и
2. финансирование предвыборной агитации.

Как показывает анализ проблемы, финансирование выборов и избирательных кампаний участников выборов в различных государствах отличается использованием разных подходов:

- финансирование преимущественно из средств государственного бюджета;
- модель смешанного государственно-частного финансирования,
- финансирование избирательных кампаний кандидатов при условии создания собственных избирательных фондов.

При этом последняя модель финансирования применительно к различным странам имеет свои особенности; в частности, в отдельных странах, в основном европейского ареала, национальное законодательство не устанавливает требований (нормирования) к расходованию средств избирательных фондов на ведение предвыборной кампании, в то время как в ряде государств Азиатско-Тихоокеанского региона (Бутан, Вьетнам, Лаос, Камбоджа, Кирибати, КНДР, Маршалловы Острова, Микронезия, Науру, Палау) законодательно предусмотрены

разрешает создание избирательных фондов кандидатов¹.

Примечательно также и то обстоятельство, что законодательство ряда государств (например, Исландия, Словения) не содержит каких-либо ограничений в отношении предельного размера расходов политических партий и независимых кандидатов на проведение ими своей предвыборной агитации, а также на размеры добровольных финансовых пожертвований как физических, так и юридических лиц (например, Исландия, Словения).

Как это показывают компетентные исследования, в современной мировой практике приблизительно в 40 государствах отсутствуют ясные нормативные требования, которые обязывают какое-либо национальное ведомство изучать финансовые отчеты или расследовать нарушения требований к политическому финансированию, включая электронное финансирование.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов, когда им разрешено создавать собственные избирательные фонды, также имеет определенные различия. В некоторых случаях законодательство устанавливает требования к расходованию средств избирательных фондов кандидатов на ведение предвыборной кампании. Вместе с тем в законодательстве ряда государств не содержится каких-либо ограничений на предельные размеры расходов политических партий и независимых кандидатов на проведение ими своей предвыборной агитации, а также на размеры добровольных финансовых пожертвований как физических, так и юридических лиц².

Разнообразие подходов к финансированию избирательных кампаний обуславливает и разность форм консолидации средств на избирательную кампанию. Так, в ряде государств, где финансирование допускается исключительно из средств государственного бюджета (к примеру, Бутан, Китай, Республика Корея, Науру, Ниуэ, Острова Кука, Самоа, Палау и др.), национальное законодательство не предусматривает образование избирательных фондов кандидатов, политических партий (коалиций).

В частности, Конституция Бутана (ст. 16) предусматривает государственное финансирование избирательных кампаний посредством принятия парламентом страны специального закона, которым учреждается Государственный избирательный фонд; законом предусмотрено ежегодное внесение денежных средств в данный фонд в размере, признаваемом Избирательной комиссией Бутана достаточным для финансирования зарегистрированных политических партий и их кандидатов, участвующих в выборах в Национальную ассамблею и Национальный совет (палаты Парламента Бутана)³.

В Японии в 1995 г. в рамках системы государственной поддержки политических партий был принят Закон о государственных субсидиях политическим партиям, принятие которого мотивировано, как это указано в самом Законе (ст. 1), «необходимостью создания системы государственной поддержки политических партий, так как именно их деятельность является связующим звеном населения и государственного механизма, обеспечивает наиболее полное развитие демократии в парламентском государстве, легитимное и справедливое формирование государственных и местных органов. Примечательна цель данного закона: «необходимость создания системы государственной поддержки политической партий, т.к. именно их деятельность является связующим звеном населения и государственного механизма, обеспечивает наиболее полное развитие демократии в парламентском государстве, легитимное и справедливое формирование государственных и местных органов» (ст.1)³. Общая сумма субсидий политической партиям, согласно Закону, устанавливается в госбюджете из расчета 250 иен на каждого жителя Японии⁴.

В Польше финансирование политических партий из государственного бюджета является новеллой современного польского законодательства. Считается, что данный принцип позволяет не только обеспечить реальный контроль за деятельностью

партий, но и усилить мотивацию участия партии в выборах. Конкретный размер предусмотренных законодательством дотаций и субвенций напрямую зависит от результатов избирательной кампании каждой из партий. Дотации носят единовременный характер и выдаются партии за каждый полученный мандат депутата и сенатора. Право на субвенцию возникает у политической партии, которая в ходе парламентских выборов:

- создав избирательный комитет, получила по своим окружным спискам депутатов не менее 3% всех признанных действительными голосов в масштабе страны;
- находилась в составе коалиционного избирательного комитета, окружные списки депутатов которого получили в масштабе страны не менее 6% всех признанных действительными голосов. В этом случае сумма субвенции делится между партиями в пропорции, установленной в договоре о создании коалиции. Отсутствие в договоре такого условия приводит к утере права на получение субвенции (п. 4 ст. 28)⁵.

Субвенция выплачивается партии с 1 января года, следующего за годом проведения выборов, до конца года проведения очередных выборов. Сумма субвенции для каждой политической партии (коалиции) рассчитывается по определенной, установленной законодательством формуле, что исключает неоднозначное толкование процедуры финансирования партий. Характерно, что все избирательные законы четко формулируют основной принцип финансирования избирательной кампании - его открытость (ст. 107 Закона о выборах в Сейм и в Сенат, ст. 18 Закона о выборах Президента). Для этого законодатель определяет главные условия финансирования. В их числе: сроки, порядок поступления и порядок расходования средств с установлением так называемого потолка расходов, обязательное определение лица, ответственного за финансирование и порядок представления отчетов о финансировании.

При использовании смешанного государственного-частного финансирования (Австрия, Австралия, Восточный Тимор, Индия, Индонезия, Монголия, Непал, Новая Зеландия, Пакистан, Папуа - Новая Гвинея, Таиланд, Япония) допускается создание избирательных фондов кандидатов, политических партий⁶.

Так, в Австрии для финансирования предвыборной агитации участников выборов используется преимущественно государственное финансирова-

ние, при этом не существует каких-либо ограничений на денежные пожертвования в избирательные фонды участников выборов от частных жертвователей.

Соответственно ежегодно политические партии получают субсидии из государственного бюджета в размере около 30 миллионов евро и при проведении парламентских выборов могут расходовать средства из своего избирательного фонда в размере, не превышающем в совокупности семи миллионов евро (по мнению представителей ряда политических партий, указанные размеры и предельные размеры расходования денежных средств уже не отвечают современным политическим и электоральным реалиям).

Кроме того, указанные положения применяются к федеральным и европейским выборам и не применяются к региональным и муниципальным выборам (статья 4 Федерального закона о финансировании политических партий). Согласно действующему законодательству, санкции за превышение предельного размера расходования средств из избирательного фонда (7 миллионов евро) варьируются в зависимости от конкретных размеров его превышения.

Так, политическая партия, превысившая не более чем на 25% предельный размер расходования средств своего избирательного фонда, подвергается штрафным санкциям, которые по размеру не могут, в свою очередь, превышать 10% суммы первоначального превышения; если же превышение предельного размера избирательного фонда составляет более 25%, штрафные санкции составляют 20% от суммы превышения. Каждая политическая партия, имеющая в Национальном совете не менее 5 депутатских мандатов ежегодно получает 218000 евро.

При этом каждая парламентская партия получает за один голос 4,8 евро каждый голос избирателя, полученный на прошедших парламентских выборах; непарламентские политические партии, получившие более 1% голосов избирателей на прошедших парламентских выборах, получают 2,5 евро за каждый голос избирателя.

Федеральный закон о финансировании политических партий запрещает внесение анонимных пожертвований в избирательные фонды политических партий, политических коалиций, превышающие по размеру 1000 евро, иностранные пожертвования свыше 2500 евро, а также пожертвования наличными свыше 2500 евро. Закон устанавливает, что все пожертвования, превышающие 3500 евро (в

течение года), должны включаться с разбивкой по жертвователям в ежегодный финансовый отчет политической партии.

Что касается пожертвований в натуральном виде (по их стоимостной оценке), то они подвержены тем же ограничениям, что и в денежном выражении, при этом заемные средства не подпадают под указанные законодательные ограничения и требования⁷.

Своеобразная модель финансирования политических партий (оппозиционных) предусмотрена в странах ОАГ, в частности, в Сальвадоре: в соответствии со ст. 210 Конституции «государство признает политический заем в качестве механизма финансирования оппозиционных политических партий, направленную на поддержку их свободы и независимости, при этом дополняющий закон регулирует вопросы, относящиеся к данной сфере»⁸.

Представляет интерес практика финансового обеспечения выборов в США, где существует принципиально иная модель финансирования политических партий. Если для всех российских политических партий, представленных в Государственной Думе, основным источником финансирования являются средства федерального бюджета, то политические партии США существуют за счёт частных пожертвований. Государственное финансирование в США тоже имеет место, но средства выделяются исключительно на избирательную кампанию. В 2014 году «Законом Габриэлы Миллер» был установлен запрет на финансирование данных мероприятий из федерального бюджета.

Что касается выделения средств федерального бюджета на избирательную кампанию, то оно осуществляется при условии ограничения максимальной суммы расходов, вследствие чего кандидаты зачастую отказываются от возможности использования подобных средств. Так, в 2016 г. все основные кандидаты от Демократической и Республиканской партий отказались от государственного финансирования, по крайней мере на этапе праймериз. Основным источником финансирования Республиканской и Демократической партий выступают частные пожертвования.

В отличие от России, в США финансирование политических партий регулируется избирательным законодательством. С 1867 г. в США было принято 14 законов, регулирующих различные аспекты финансирования избирательных кампаний федерального уровня. В настоящее время наиболее значимые вопросы, касающиеся партийного финансирования,

регулируются «Двухпартийным законом о реформе избирательных кампаний» (Bipartisan Campaign Reform Act of 2002), именуемым также законом Маккейна-Фейнгольда, которым были внесены изменения в закон о федеральных избирательных кампаниях 1971 года (Federal Election Campaign Act - FECA).

На развитие законодательства США, связанного с финансированием избирательных кампаний в целом и политических партий в частности, существенное воздействие оказало и решение Верховного суда США 2014 г. об отмене общего лимита для жертводателей - физических лиц, признавшего подобное ограничение неконституционным⁹.

Ещё одним отличием законодательства США является возможность внесения анонимных пожертвований - на сумму не более 100 долл. В остальных случаях законодательство США при осуществлении пожертвования предусматривает прохождение идентификации¹⁰.

По указанным выше причинам, как отмечают исследователи проблемы (Ф. Долгих), в США финансирование политических партий за счёт средств государственного бюджета не приобрело того значения, которое имеет в Российской Федерации и др. странах.

Анализ показывает, что законодательство зарубежных стран избирательно подходит к проблеме формально-юридического определения предельных сумм расходования на избирательные кампании. Есть достаточно большая группа государств, национальное законодательство которых решает данную проблему по умолчанию, полагаясь на цивилизованное поведение участников избирательного процесса.

В иных странах законодательство все же содержит установления, касающиеся предельных сумм расходования. При этом способы правового регулирования данной проблемы национальный законодатель избирает по своему усмотрению.

В частности, в Польше предельная сумма расходов избирательного комитета на парламентских выборах устанавливается через определение ее лимита, а на президентских - в конкретной сумме. При этом расходы избирательного комитета на избирательную кампанию, проводимую в виде рекламы, в том числе в прессе, не могут превышать 80% максимальной суммы всей избирательной кампании.

Расходы, понесенные избирательным комитетом в ходе избирательной кампании, покрываются

из его собственных источников. Все финансовые вопросы находятся в ведении финансового уполномоченного комитета. Установлено, что им не может быть кандидат в депутаты, сенаторы либо на пост Президента Республики, уполномоченный избирательного комитета, а также лицо, являющееся должностным лицом согласно Уголовному кодексу¹¹.

Законодательством Колумбии фиксируется максимальный объем средств для каждого кандидата в одномандатных округах или для партийного списка кандидатов на всеобщих выборах. В случае если в партийном списке был превышен объем расходования средств для отдельных кандидатов, общий объем средств, затраченных на весь список, делится на общее число кандидатов, представленных в этом списке.

В случае превышения общего максимума расходования средств данным партийным списком Национальный электоральный совет может сократить на эту сумму общее финансирование избирательной кампании этой партии¹².

Нарушение пределов расходования денежных средств на избирательную кампанию влечет наказание в виде отстранения от должности в случае избрания:

- кандидата в государственные органы следует процедура отстранения его от должности, определяемая Конституцией и действующим законодательством;
- алькальдов и губернаторов отстранение от должности будет осуществлено административными органами в соответствии с процедурой, определяющей недействительность выборов. Во всех случаях Национальный электоральный совет окончательно устанавливает нарушение лимитов расходов на выборах.

Существует группа государств, конституции и законодательство о выборах которой предусматривают возможность введения запретов, в том числе по решению организаторов выборов, на использование участниками выборов определенных материальных и финансовых средств для проведения своей предвыборной агитации (например, Вьетнам, Филиппины, Шри-Ланка).

По своему характеру финансирование выборов имплицитно связано с теми или иными формами контроля и, соответственно, отчетности. Понятно поэтому, что в ряде государств конституции и законодательство о выборах предусматривают обязанность политических партий и независимых

кандидатов обнародовать сведения об источниках добровольных финансовых пожертвований, а также закрепляют право избирательных органов осуществлять контроль за финансированием кандидатами, политическими партиями своей предвыборной агитационной деятельности (например, Австрия, Болгария, Венгрия, Греция, Норвегия, Швеция, Эстония и др.).

Напротив, нередко и иные примеры, когда национальное законодательство

- не обременяет такой обязанностью кандидатов и политические партии, как это, в частности, характерно для Чехии,
- предусматривая обязанность представлять электоральную финансовую отчетность, в то же время не связывает ее с необходимостью последующего аудита, как это, к примеру, имеет место в Словакии.

Конечно, в последнем случае речь не идет о бесконтрольном финансировании деятельности участников выборов. К примеру, «в Словакии политические партии, политические движения обязаны не позднее 30 апреля года, следующим за отчетным годом, представлять ежегодные финансовые отчеты, а также промежуточный и итоговый финансовые отчеты»¹³.

В случае непредставления любого из этих трех отчетов Министерство финансов Словакии может наложить на политическую партию, политическое движение штраф в размере 3319 евро.

Законом Японии о контроле за политическими фондами предусмотрено требование ежегодного представления отчетов о всех взносах в фонды и их расходования префектуральными избирательными комиссиями Министерству общих дел (ст. 6 и 12). Закон устанавливает правительственный лимит (общий размер поступлений от физических и юридических лиц) и индивидуальный лимит (предельная сумма поступлений от одного физического лица)¹⁴.

При финансировании избирательной кампании только за счет средств участников выборов (Бангладеш, Мальдивская Республика, Мьянма, Тувалу) - создается избирательный фонд для финансирования предвыборной агитации, в том числе для внесения избирательного залога (в Бангладеш – в размере 5000 така), который возвращается в случае, если кандидат получил не менее 1/8 голосов избирателей по соответствующему избирательному округу.

В Мальдивской Республике предусматривается, что законодательство о выборах регулирует вопросы

финансового обеспечения выборов и на этой основе каждый кандидат обязан открыть банковский счет, на который поступают и с которого расходуются денежные средства на проведение предвыборной агитационной деятельности.

Индивидуальные пожертвования физических лиц в избирательный фонд кандидата не должны превышать 0,5 процента вышеуказанной суммы, юридических лиц - 2 процента, при этом каждый кандидат вправе израсходовать на одного избирателя того избирательного округа, где он баллотируется, не более 1500 рупий.

В течение 30 дней после дня голосования каждый кандидат обязан представить в Комиссию по выборам финансовый отчет о получении и расходовании денежных средств из своего избирательного фонда, который Комиссией по выборам обнародуется.

В Мьянме финансирование участия политических партий и независимых кандидатов в выборах депутатов Национального законодательного собрания частично регулируется Конституцией Мьянмы, в частности, посредством закрепления положений о внесении политическими партиями собственных денежных средств для регистрации их участия в выборах, а также за каждого выдвинутого политической партией по соответствующему избирательному округу кандидата¹⁵.

Контроль за финансированием избирательных кампаний за относительно короткий период времени претерпевает существенную трансформацию. Во многих государствах создана разветвленная система публично-правового контроля, включающая учреждение специализированных институтов контроля.

В частности, в Польше данный контроль осуществляется Государственной избирательной комиссией прежде всего в ходе ознакомления с финансовыми отчетами избирательных комитетов.

По законодательству Польши партия обязана ежегодно (до 31 марта) отчитываться о своей финансовой деятельности, источниках ее финансирования, банковских кредитах и условиях их получения, о расходах, произведенных за счет субвенции.

Согласно Закону о выборах в Сейм Польской Республики (п. «а» ст. 34) отсутствие такого отчета, нарушение правил его составления либо отказ Государственной избирательной комиссии принять

отчет в связи с нарушением партией принципов финансовой деятельности влекут за собой применение жестких санкций:

- * лишение партии права на получение субвенции или

- * исключение партии из Реестра¹⁶.

Достаточно развитыми являются структуры контроля и в других странах. Так, в Японии ежегодно политические организации должны представлять финансовый отчет о своей деятельности в префектуральную избирательную комиссию или в Министерство внутренних дел и коммуникаций; отчет публикуется 30 сентября в официальном печатном органе и после публикации доступен вниманию общественности в течение трех лет. В отчете партии должны быть указаны источники финансирования, если поступления превышают 50000 иен, а также подробно расписаны все поступления свыше 200000 иен¹⁷.

«На Филиппинах непредставление кандидатом финансового отчета является административным правонарушением, за совершение которого налагается штраф в размере от 1000 до 30000 филиппинских песо; повторное совершение указанного административного правонарушения влечет наложение штрафа в размере от 2000 до 60000 филиппинских песо и лишение права занимать выборные должности (замещать мандаты)»¹⁸.

Контроль за финансовой деятельностью имеет в ряде стран конституционные основания. Так, в соответствии со статьей 236 Конституции Таиланда Избирательная комиссия Таиланда имеет, в частности, полномочие и обязанность определять меры для осуществления контроля за пожертвованием денежных средств политическим партиям, оказания финансовой поддержки государством, расходования денежных средств политическими партиями и кандидатами и государственного аудита счетов политических партий, а также регулирования выплат и получения денежных средств для использования при голосовании на выборах¹⁹.

В соответствии со статьей 104В Конституции Шри-Ланки Комиссия вправе в период проведения выборов запретить использование какого-либо движимого или недвижимого имущества, принадлежащего штату или какой-либо публично-правовой корпорации: в целях продвижения или недопущения избрания какого-либо кандидата или какой-либо политической партии или независимой группы, соревнующейся на таких выборах; каким-либо

кандидатом или какой-либо политической партией или независимой группой, соревнующейся на таких выборах, посредством указания, изложенного в письменной форме, Председателя Комиссии или Генерального уполномоченного по выборам или посредством инструкции Комиссии²⁰.

Безусловно, представляет интерес рассмотрение опыта контроля за финансовыми расходами политических партий и кандидатов в государствах Европы и, в частности, во Франции. Примечательно, что в сравнении с другими странами во Франции необходимость законодательного регулирования финансирования избирательных кампаний обнаружилась сравнительно поздно²¹: по состоянию на 1988 г. – начало государственного финансирования – Франция была единственной европейской страной, которая не имела законодательства о финансировании избирательных кампаний, в то время как Великобритания законодательно закрепила такое финансирование в 1967 г., а в 1970-е гг. к этому пришли ФРГ, Италия и Испания.

В последующем рационализация избирательных кампаний, развитие новых коммуникационных технологий, использование новых правовых инструментов (подготовка избирательных списков, поддержка некоторых местных предприятий и общин, развитие предвыборных скандалов, ожидание обществом прозрачности от выборов) побудили законодателя в 1988 г. последовать примеру других европейских стран. Соответственно в 1988, 1990, 1993, 1995 и 1996 гг. законодательно признанное финансирование применяется к выборам различного уровня – к президентским, европейским, региональным и кантональным.

В настоящее время «выборы во Франции финансируются двумя способами: во-первых, применяется государственное финансирование, осуществляемое согласно Органическому закону от 6 ноября 1962 г., с поправками, внесенными в него органическими законами от 5 февраля 2001 г. и от 5 апреля 2006 г., а также органическими законами о финансировании политических партий 1988, 1990 и 1995 гг.; во-вторых, это частное финансирование, реализуемое в своем большинстве политическими партиями (членские взносы), а также частными лицами.

При этом кандидаты обременены определенными требованиями: а) наличием открытого счета избирательной кампании, по которому можно проследить происхождение и природу произведенных

расходов; б) запрет пользования этим счетом лично и обязанность назначить финансового посредника (агента); в) сведения о ведении счета, как того требуют положения Органического закона от 5 апреля 2006 г., должны быть представлены Национальной комиссии по проверке счетов избирательных кампаний и финансирования политических партий (CNCCFP) (не позднее девятой пятницы, следующей за вторым туром голосования, для проверки его использования)»²².

«Ежегодно декретом устанавливается лимит расходов, который, к примеру, в 2012 г. он составлял до 16 851 000 евро для кандидатов первого тура и 21 509 000 евро для второго тура. Способ возмещения расходов избирательной кампании – по умолчанию. При этом для кандидатов первого тура оно достигает 4,75% от предела расходов кандидатов, набравших менее 5% голосов (800 422,50 евро в 2012 г.), и 47,5% - для набравших более 5% голосов (8 004 225 евро в 2012 г.); для кандидатов, участвовавших во втором туре, оно также составляет 47,5% от максимальной суммы расходов, произведенных во втором, туре (10 691 775 евро в 2012 г.). Общее требование ко всем кандидатам состоит в том, что сумма возмещения не может превышать сумму расходов, ими заявленную»²³.

«Что касается ограничения пожертвований от частных лиц, то оно установлено в размере 4600 евро, при том условии, что максимальная сумма пожертвований наличными не может составлять больше 150 евро. Законом от 19 января 1995 г. запрещены пожертвования в натуральной форме от частных компаний; нарушение данного запрета влечет применение различных санкций – от налоговых до уголовно-правовых; в частности кандидат должен вернуть казначейству избыток средств в том случае, если он превысил предел избирательных расходов»²⁴.

«Правовой режим финансирования базируется на определенных принципах, базовое положение среди которых имеют следующие: во-первых, частное финансирование осуществляется в форме пожертвований от частных лиц или политических партий (партийные пожертвования не ограничены, пожертвования физических лиц не могут превышать 4600 евро за избирательную кампанию); во-вторых, запрещение дорогостоящих избирательных кампаний (теле- и радиореклама за шесть месяцев, предшествующих выборам, телефонный маркетинг и ис-

пользование информационных технологий, реклама в прессе, создание сайтов кампании)»²⁵.

Что касается финансирования избирательных кампаний в других странах, то следует обратить внимание на то обстоятельство, что правовые системы этих стран снабжены нормами конституционного уровня, специальными законами, включая избирательное и партийное законодательство. Тем самым создаются прочные правовые основы для осуществления конституционного аудита в данной сфере.

Так, «в Чили финансирование избирательной кампании, его пределы, контроль за ним и способы публикации избирательных расходов политическими партиями и кандидатами на выборные должности регулируются Органическим конституционным законом №18700 о народном голосовании и подсчете голосов. Органическим конституционным законом № 18695 о муниципалитетах, а также избирательной кампании»²⁶.

Законодательство предусматривает, что расходы на избрание любой кандидатуры на пост президента Республики, сенатора, депутата, алькальда или советника муниципалитета не могут превышать установленные лимиты этих расходов. В частности, для кандидата на пост президента ограничение расходов равно эквиваленту, который получается от удвоения трех сентимо на число зарегистрированных граждан в избирательных реестрах страны. Лимит расходов политической партии равен трети общей суммы избирательных расходов, разрешенных для ее кандидатов.

Превышение установленного лимита расходов подлежит штрафу в соответствии со следующей шкалой: двойной штраф, если расходы не превышают 30% от общих расходов; тройной штраф, если превышение расходов от 30 до 50%; пятикратный размер штрафа, если превышение свыше 50%. Штраф налагается директором Электоральной службы.

Согласно избирательному законодательству, никто не может поставить одному и тому же кандидату на одних и тех же выборах сумму, превышающую эквивалент в 1000 песо в случае выборов кандидатов в алькальды. Если сумма передана через лиц, она подлежит тем же ограничениям. Кандидаты и политические партии могут отклонять любую помощь своей избирательной кампании без объяснения причин.

Закон предписывает, что в начале избирательной кампании каждая зарегистрированная политическая партия, которая выдвинула своих кандидатов, получает право на получение суммы денег, равной числу голосов полученных ею на последних аналогичных выборах, включая независимых кандидатов, если они заключили избирательный пакт политической партией. Партии, которые не участвовали в аналогичных выборах, могут получить государственные средства в сумме, равной сумме голосов, полученных партией с наименьшим числом избирателей на прошлых выборах.

Предусмотрено, что пожертвования на избирательную кампанию могут быть:

- анонимными (не превышающими 20 песо),
- конфиденциальными или
- публичными (таковым признаются пожертвования, которые составляют или превышают 100 песо на каждого жертвователя).

Обязанность политических партий или кандидатов - ежемесячное информирование Электоральной службы о всех полученных ими пожертвованиях, квалифицированных законом в качестве публичных (такие взносы оформляются в письменной форме с объявлением официального жертвователя). Неисполнение данного требования влечет применение санкций: штраф в тройном объеме от полученной суммы для кандидата, не проинформировавшего о пожертвованиях.

Законодательством запрещены взносы на избирательную кампанию иностранных физических или юридических лиц, кроме взносов, предоставляемых на законной основе для осуществления иностранцами права голоса в Чили.

Установлен запрет на получение для целей избирательной кампании взносов от органов государственной администрации, государственных учреждений, а равно и от тех, в которых государство принимает участие. Нарушение этих запретов влечет применение санкции в виде штрафа, налагаемого директором

Электоральной службы: в двойном объеме – при превышении расходов до 30%, в тройном - от 30 до 50%, в пятикратном раз-

мере при превышении 50% общей суммы избирательных расходов. Должностные лица государственной администрации, по вине которых были нарушены положения действующего законодательства, прямо или косвенно, привлекаются к административной ответственности представителями Генерального контрольного ведомства Республики Чили.

Аналогичный характер правового регулирования финансирования политических партий имеет место в других латиноамериканских государствах: в Перу, Колумбии, странах Центральной и Южной Америки. Так, в Перу государственное финансирование предоставлено исключительно партиям, имеющим представительство в Конгрессе. С этой целью государство устанавливает эквивалент в 0,1 % единого налога на каждый голос избирателя, отданный на выборах представителей в Конгрессе.

Передача этих средств из бюджета каждой политической партии осуществляется по одной пятой части ежегодно: 40% всех средств в равной степени распределяются между всеми политическими партиями, которые представлены в Конгрессе, и 60 процентов – пропорционально количеству голосов, полученных каждой политической партией на выборах представителей в Конгресс.

Кроме того, партии могут получать финансирование из частных источников; пожертвования, физических или юридических лиц не могут превышать индивидуально 60 объемов единого налога в год. За получением и расходованием средств применяется внешний, или высший (исключительно со стороны казначейства) и внутренний надзор.

Санкции за нарушение финансирования партий применяются главой Национального бюро по избирательным процессам в следующих случаях: нарушения прав, установленных Законом о политических партиях, когда партия не выполняет детальное распределение ежегодных доходов и расходов в установленные сроки²⁷.

На выборах в государственные органы Колумбии право на финансирование со стороны государства предоставляется:

- партийному списку, получившему 50% голосов или более этого порога, определяемого для 3% и алькальдов;
- кандидату, получившему 4% или более голосов.

При этом политические партии, движения или группы граждан, которые выдвинули своих кандидатов, в установленной зако-

ном форме «могут запросить у Национального электорального совета аванс – до 80% средств, выделяемых на избирательную кампанию, в которой они участвуют; под определенные гарантии в течение 5 дней может быть предоставлен залог (для регистрации кандидата или партийного списка)»²⁸.

¹. См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В. И. Лысенко; Под общей ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2013.

². См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион Вып. 4. М., 2015. С. 87.

³. См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион. Вып. 3. М., 2013. С. 188.

⁴. См.: Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / Науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.:РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. С. 655.

⁵. См.: Там же. С. 655.

⁶. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский, Н.М. Касаткина, А.Г. Орлов, Н.Ю. Трещетенкова. М.:РЦОИТ: Норма, 2006.

⁷. См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион. Вып. 3. М., 2013. С. 184.

⁸. См.: Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / Е. А. Водяницкая, П. С. Гвоздев, И. А. Ракитская, А. Г. Орлов; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2011. С.

⁹. Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 777.

¹⁰. См. об этом: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Выпуск 5. Избирательное право / В. И. Червонюк, А. Ю. Мелехова, И. В. Калинин, И. С. Назарова [отв. ред. д. ю. н., проф. В. И. Червонюк]. М.: Московский университет МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 234.

¹¹. См.: Долгих Ф. Микропожертвования как источник финансирования политических партий - российские реалии и опыт США // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – № 2. (117). – С. 92 – 101.

¹². Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д. В. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трещетенкова. М.:РЦОИТ: Норма, 2006.

¹³. Современные избирательные системы. Вып. 7: Египет Исландия, Колумбия, Пакистан / М. А. Сапронова, И. А. Ракитская, А. Г. Орлов, Н. Б. Крысенкова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2012.

¹⁴. См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В. И. Лысенко; Под общей ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. М., 2015. С. 88, 89.

¹⁵. См.: Там же. С. 656.

¹⁶. В Мьянме в связи с ограниченностью финансовых ресурсов отдельные политические партии, в частности Партия национальной демократической силы, при проведении 7 ноября 2010 года парламентских выборов выдвинули своих кандидатов только по некоторым избирательным округам (См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В.И. Лысенко; Под общей ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2013.).

¹⁷. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д. В. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трещетенкова. М.:РЦОИТ: Норма, 2006.

¹⁸. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / Науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ: Типография «Новости», 2009.

¹⁹. См.: Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток / под ред. Т. Я. Хабриевой.- М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 20010. С. 192.

²⁰. Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток. С. 929.

²¹. Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 20010. С. 901.

²². Во всяком случае, в период Третьей и Четвертой республик такой необходимости не ощущалось, что как объясняют исследователи, было связано со значительно меньшим разнообразием выборов и их относительно небольшой стоимостью из-за недостаточной финансовой поддержки (членские взносы), а равно имущественного и социального положения избранных представителей народа.

²³. См.: Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Т. О. Кузнецова, Л. М. Ефимова, А. Г. Орлов, М. А. Сапронова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2015. Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Т. О. Кузнецова, Л. М. Ефимова, А. Г. Орлов, М. А. Сапронова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2015. С. 152; 199-200.

²⁴. См.: Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия. С. 152. С. 201.

²⁵. См.: Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия. С. 200.

²⁶. См.: Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия. С. 152. С. 203.

²⁷. См.: Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / Е. А. Водяницкая, П. С. Гвоздев, И. А. Ракитская, А. Г. Орлов; науч. ред. А.В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2011. С. 487.

²⁸. Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия. М., 2015. С. 285 – 292.

²⁹. Современные избирательные системы. Вып. 7: Египет Исландия, Колумбия, Пакистан. М., 2012. С. 304 – 305.

ELECTION OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION 2018 AS AN INDICATOR OF THE DUALITY OF THE SENSE OF JUSTICE OF RUSSIAN SOCIETY

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2018 ГОДА КАК ИНДИКАТОР ДВОЙСТВЕННОСТИ ПРАВОСОЗНАНИЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Anna Yurevna GARASHKO,
associate professor of the theory of state and law
Department, Moscow University of the Ministry
of Interior of Russia named after V.Y. Kikot, PhD
(Law)

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

Annotation. In the study of the positioning of the idea of electing the head of state in the consciousness of Russian society, the author concludes that the elections in 2018, get the modern idea of the Russians are different, in many respects controversial. In General, supporting the candidacy of acting-present head of the state, social groups formed different positions on the question of the need for voting procedures and, as a result, I share opposite views on the appropriate form of government in the Russian state. One reason for this is the duality law that combines public and state forms, and therefore, determining the dualism of social justice.

Keywords: the sense of justice, forms of law, elections, President of the Russian Federation, democracy, republic, monarchy, form of government, the idea of the election, russian society, social law, state law

Аннотация. В результате проведенного исследования позиционирования идеи выборности главы государства в правосознании российского общества, автором был сформулирован вывод о том, что выборы 2018 года получают в современном представлении россиян различные, во многом противоречивые оценки. Так в целом поддерживая кандидатуру действующего главы государства, социальные группы сформировали разные позиции по вопросу необходимости проведения процедуры голосования и, как следствие, разделяют противоположные взгляды на целесообразную форму правления в российском государстве. Одной из причин этого выступает двойственность права, объединяющего общественную и государственную формы, и, соответственно, детерминирующего дуализм общественного правосознания.

Ключевые слова: правосознание, формы права, выборы, Президент Российской Федерации, демократия, республика, монархия, форма государства, идея выборности, российское общество, общественное право, государственное право

Для цитирования: Гарашко А.Ю. Выборы Президента Российской Федерации 2018 года как индикатор двойственности правосознания российского общества. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 27-30.

Согласно Федеральному закону от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹, следующие выборы главы российского государства состоятся 18 марта 2018 года.

Данное событие представляется самым значимым в политической жизни российского общества за шесть предыдущих лет и перспективно определяющим векторы развития государства, основы внешней и внутренней политики на последующие шесть лет (что подтверждается активностью средств массовой информации и значительными материаль-

ными затратами на предвыборную программу, в том числе, из государственного бюджета)².

Однако с теоретико-правовой точки зрения, в контексте анализа правовых оценок, взглядов, позиций представителей российского общества, в сумме формирующих общественное правосознание, отношение к выборам президента носит не настолько однозначный характер.

Со времени возникновения «родины демократии» - Древней Греции, выборы главных должностных лиц государства отождествляются с одним из основных принципов народовластия, согласно кото-

рому воля граждан страны должна выражаться непосредственно, напрямую, через равное тайное голосование за одного из представленных кандидатов.

Результатом такого голосования должно стать наделение политической властью лица, в наибольшей степени удовлетворяющего социальные запросы населения и пользующегося авторитетом и уважением социума.

В настоящее время, идея выборности стала одним из общепризнанных принципов демократии. Процедура прямых выборов должностных лиц государства, отрицание представительности через народных депутатов, принятие всех значимых для государства решений непосредственно обществом положены в основу одной из существующих теорий демократии – прямой (непосредственной) демократии.

Между тем, современные реалии, стратификация общества, демографический и географический факторы и иные обстоятельства не позволяют реализовать прямой демократии в полной мере. Наиболее целесообразным представляется комплексный подход, объединяющий непосредственную демократию в решении самых значимых для государства вопросов (выборы главы государства, референдумы и плебисцит по базовым для всего населения страны проблемам) и представительную (органы законодательной власти, депутаты, народные избранники, сенаторы) – в решении текущих государственных дел.

Вместе с тем, выборы главы российского государства 2018 года получили широкий резонанс в правовом сознании населения страны.

Так, следует выделить две основные позиции, соответствующие взглядам представителей двух базовых форм права – общественного и государственного права. Констатация наличия данных форм вызвана, прежде всего, полисемантической и многозначностью феномена самого права, отсутствия единой точки зрения на его природу и сущность. Общественное и государственное право в данном случае выступают двумя сторонами одного и того же явления. Государственное право представляет собой юридически оформленные, писанные, стандартизированные, обязательные для всех граждан данного государства, обеспечиваемые принуждением и политической волей последнего правила поведения в наиболее значимых сферах. Общественное право обеспечивается за счет сложившихся в тех или иных социальных группах представлениях

о целесообразном и наиболее оптимальном поведении, не имеющем государственных границ и добровольно соблюдаемом под влиянием авторитета и рациональной полезности.

Такое право, как правило, не нуждается в закреплении в нормативных правовых актах, принудительной силе, длительной процедуре стандартизации и юридическом оформлении, возникает, изменяется и теряет силу стихийно, в связи с трансформацией общественных отношений и ситуации в социуме, что делает неизбежным оказание на него воздействия иных форм общественного сознания, прежде всего, морали и религии.

Значимость для всего российского общества рассматриваемого события (выборы Президента России) подчеркивается активизацией представителей двух форм права, правосознание которых также обладает ярко выраженной спецификой по отношению друг к другу. Отличия во взглядах на природу и сущность права объективно детерминируют различия в оценках одних и тех же правовых явлений и процессов, что позволяет условно поделить правосознание российского народа на государственно ориентированное и общественно ориентированное.

Так идея выборности главы российского государства, закреплённая в положениях Конституции Российской Федерации³, и классически представляющая собой необходимость всеобщего гражданского голосования, следствием которого выступает приобретение политической власти кандидатом, набравшим большее количество голосов по сравнению с иными участниками, получила качественно своеобразное отражение в сознании представителей различных социальных групп российского общества⁴.

В силу особенностей государственно ориентированного правосознания, являющегося органичной составляющей позитивистского типа правопонимания, у определенной части населения российского государства сформировались следующие правовые взгляды по вопросу выборов Президента Российской Федерации 2018 года.

Принцип выборности закреплён Основным законом России, а вопросы о сроках и порядке выборов Президента в 2018 году решены в соответствующем федеральном законе⁵. Отождествление закона и права, четкая ориентация на «букву закона» и его прямое толкование обуславливают у представителей данной части российского общества представление о строгой обязательности и необходимости

проведения процедуры выборов, ее детальной регламентации и презентации международному демократическому сообществу. Идея выборности - легальна, рациональна, органична государственному типу правосознания, безапелляционна и коррелирует с идеей демократичности государства.

В этой связи необходимо еще раз отметить, что идея выборности, подобно идеям демократии, индивидуализма, частной собственности, парламентаризма и другим, имеет западное происхождение. Поэтому обязательность ее воплощения в действительности, особенно по отношению к должности первого лица государства – залог международно-правовой легитимности российской правящей элиты и «принятия» российского государства в круг «цивилизованных правовых демократических» стран⁶. Во главе угла – неукоснительное требование формальной законной процедуры, что в свою очередь, является априорной гарантией поддержки результатов голосования, как российскими гражданами, так и представителями международного сообщества, и обеспечивает безупречную объективную и непредвзятую юридическую составляющую победы кандидата в Президенты.

В силу особенностей общественно ориентированного правосознания, у определенной части населения российского государства сформировались следующие позиции по вопросу выборов Президента Российской Федерации 2018 года.

Являясь, по сути, представителями широкого типа правопонимания, данные социальные группы дифференцируют право и закон, отдавая приоритет первому и в целом объективно оценивая второе, как формируемое под непосредственным влиянием воли государства и испытывающее воздействие, не столько органично складывающихся общественных отношений, сколько общих тенденций внешней и внутренней политики⁷.

Критическое отношение к «букве закона» позволяет более реально относиться к действующим нормативным правовым актам, как к официальным государственным документам, созданным людьми и не лишенным изъянов, что не позволяет придавать им статус источников общественного права, ограничиваясь статусом способов и форм внешнего выражения государственного права.

Эти и иные особенности общественно ориентированного правосознания российских граждан детерминируют в целом негативное отношение к процедуре выборов главы государства, связанное,

прежде всего, с ее громоздкостью, необходимостью значительных трат бюджетных средств, отвлечением материальных и человеческих ресурсов государственного аппарата, возможностью проявления социального недовольства, как в ходе подготовки, проведения, так и по отношению к последствиям голосования, сопровождающегося нарушением общественного порядка и совершением правонарушений. Аргументами против процедуры выборов также является представление о безальтернативности главного кандидата на должность главы государства, поддерживаемое непроверяемым авторитетом и значимостью для государства в целом политики, проводимой на протяжении нескольких лет В.В. Путиным⁸. Позитивный имидж и высокий рейтинг главы государства – главный фактор победы на выборах. Наличие такого фактора делает несущественной формальную бюрократическую юридическую процедуру.

Правосознание российских граждан, опирающееся на общественное право, формируется в рамках консервативности, исторической обусловленности. Эта особенность связана с преимуществом для отечественного правосознания монархической формы правления, ее естественностью для народа, большую и наиболее успешную часть своей истории находящегося под влиянием сильной личности полновластного монарха⁹.

Кандидатура действующего главы государства оптимально выступает в правосознании общества неотъемлемой составляющей представления о целесообразности монархической власти, несменяемой и не нуждающейся в высоко затратной и сложной процедуре выборов президента, реализуемой «формально», для «удовлетворения либеральных, западных» социальных кругов каждые шесть лет.

Именно в контексте общественно ориентированного правосознания, особенно ярки отличия между легитимностью и легальностью, как между безусловной и добровольной поддержкой населения и воплощаемой под воздействием санкцией политической волей государства, реализуемой в законах¹⁰.

Государственно ориентированное правосознание признает доминирование легальности с последующей «желательной» легитимностью, то есть, нормы права, по сути, могут предшествовать общественным отношениям или трансформировать их согласно необходимого политико-правового мейнстрима государства. Между тем, как общественно ориентированное правосознание целиком поддер-

живает легитимность, признавая, не только первичность общественных отношений над нормами законов, но и саму возможность существования негосударственного, сформированного в недрах общества и сконцентрированного в себе его истинные ценности права. Общественная толерантность и добровольность соблюдения – признаки эффективного и целесообразного, органичного общества права.

Таким образом, анализ значимости и характера выборов Президента Российской Федерации 2018 года с точки зрения исследования специфики правосознания российского общества, позволяет отметить следующее.

Идея выборности главы государства получает в современном общественном сознании россиян различные, во многих аспектах противоречивые оценки¹¹. Так в целом поддерживая кандидатуру действующего главы государства, социальные группы сформировали разные позиции по вопросу необходимости проведения процедуры голосования и, как следствие, разделяют оппозиционные взгляды

на исторически обусловленную и адекватно отражающую общественные реалии форму правления в российском государстве¹².

Одной из причин данного дуализма выступает двойственность такой формы общественного сознания, как право, природа и сущность которого получают различные оценки среди представителей разных типов правопонимания. Часть общества, разделяющая широкий взгляд на право, и обладающая в целом общественно ориентированным правосознанием, придерживается достаточно аргументированного взгляда – необходимость отказа от излишне бюрократизированной и юридизированной процедуры выборов и возврата к монархической форме правления. Другая часть населения, чей взгляд на право следует признать позитивистским, то есть, государственно ориентированным, сходится во мнении о целесообразности четкого и неукоснительного следования букве закона, и в частности, Конституции Российской Федерации, в которой закреплён принцип выборности главы республиканского государства.

¹ Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О выборах Президента Российской Федерации» // Российская газета, N 6, 16.01.2003.

² Актуальные проблемы избирательного права. Эбзеев Б.С., Беленовский 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. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.

³ Ст. 81 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

⁴ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавельюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018.

⁵ Избирательное право. Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Виноградов В.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Осавельюк 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. Москва, 2015. Сер. Юриспруденция для бакалавров (2-е издание, переработанное и дополненное)

⁶ Клименко А.И. Легитимация государственной политики // Закон и право. 2005. № 4. С. 5-8.

⁷ Малахов В.П. Право в контексте форм общественного сознания. Принцип правопонимания / Москва, 2015.

⁸ Клименко А.И. Роль идеологии государства в развитии правового и политического сознания // Закон и право. 2007. № 6. С. 108-111.

⁹ Кулакова Ю.Ю. Тенденции переходных изменений современного российского государства // В сборнике: Исторические основания правовой науки. Москва, 2012. С. 93-109.

¹⁰ Рыжов А.А. Взаимосвязь политического и морального в праве // В сборнике: Юридическая теория и практика в истории и современной России. Сборник научных статей. Москва, 2010. С. 42-53.

¹¹ Актуальные проблемы избирательного права. 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. учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под редакцией Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. Москва, 2016.

¹² Рыжов А.А. Влияние политического фактора на формирование и развитие права // Общество и право. 2011. № 2. С. 40-46.

INTERACTION OF INTERNAL AFFAIRS BODIES WITH ELECTION COMMISSIONS DURING THE ELECTIONS

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КОМИССИЯМИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ

Sergei Olegovich KHARLAMOV,
candidate of Law sciences, associate professor,
Head of the department of constitutional and municipal
law Moscow University of the MIA of Russia named
after V.Ya. Kikot

Сергей Олегович ХАРЛАМОВ,
кандидат юридических наук, доцент, Начальник
кафедры конституционного и муниципального пра-
ва Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Vladimir Ivanovich ZABAVKA,
senior lecturer of the Department
of constitutional and municipal law of the Moscow
university of the MIA of Russia named after V. Ya.
Kikot candidate of law sciences

Владимир Иванович ЗАБАВКА,
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права Мо-
сковского университеты МВД России имени В.Я.
Кикотя, кандидат юридических наук

Annotation. The article deals with the issues of interaction of internal Affairs bodies with election commissions during the preparation and conduct of elections. The main attention is paid to the maintenance and protection of public order during elections and protection of electoral rights and freedoms of citizens.

Keywords: Constitution, legislation, electoral law, electoral process, election Commission, public authorities, local self-government bodies, internal Affairs bodies, police, elections, citizen, voter, candidate

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями в период подготовки и проведении выборов. Основное внимание в статье уделено обеспечению и охране общественного порядка при проведении выборов и защите избирательных прав и свобод граждан.

Ключевые слова: конституция, законодательство, избирательное право, избирательный процесс, избирательная комиссия, органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы внутренних дел, полиция, выборы, гражданин, избиратель, кандидат

Для цитирования: Харламов С.О., Забавка В.И. Взаимодействие органов внутренних дел с избирательными комиссиями при проведении выборов. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 31-35.

Конституция Российской Федерации 1993 года предоставляет гражданам РФ право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (п.2 ст.32)¹.

Под избирательным правом понимается совокупность юридических норм, закрепляющих принципы, порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления либо наделением полномочиями должностного лица. Избирательная система - это совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и проведения выборов².

Свободные выборы наряду с референдумом являются высшей формой народовластия (п.3 ст.3 Конституции РФ)³.

Избирательное право в Российской Федерации как государственно-правовой институт постоянно совершенствуется. Выборы в органы государственной власти федерального, регионального уровня и местного самоуправления регулируются следующими нормативно-правовыми актами Российской Федерации: - это Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», Федеральные законы: от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях изби-

рательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁴; от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации»; от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и другими.

Принципы избирательного права - это основные начала, которые определяют характер и направления правового регулирования всего комплекса общественных отношений, складывающихся в процессе выборов. Они сложились исторически и действуют в большинстве демократических государств мира. Критерием включения тех или иных принципов в систему избирательного права является их закрепление в действующем законодательстве. Принципы избирательного права - категория динамичная. Они отражают изменение внутривнутриполитической ситуации в стране, уровень общественного правосознания⁵.

Гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Наряду с основополагающими принципами выделяются новые, которые обогащают содержание института избирательного права. В частности: участие граждан Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным; широкое участие общественности и организаций в проведении выборов; сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем; открытость и гласность выборов; состязательность кандидатов и блоков; равные возможности кандидатов; общественный контроль за соблюдением избирательных процедур; юридическая защищенность избирателей и кандидатов; отказ от императивного мандата (на муниципальном уровне данный принцип имеет место)⁶.

Выборы в Российской Федерации свободные, основывающиеся на осуществлении гражданами своего конституционного права избирать и быть избранными. Государство гарантирует свободное волеизъявление граждан на выборах путем защиты демократических принципов и норм избирательного права⁷.

Принцип всеобщего избирательного права предопределен народовластием. Все дееспособные граждане Российской Федерации, достигшие воз-

раста 18 лет и обладающие активным и пассивным избирательным правом, имеют право избирать и быть избранными, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. В выборах не участвуют иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных п.10 ст.4 ФЗ от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»⁸.

Граждане Российской Федерации участвуют в выборах на равных основаниях. Это право обеспечивается включением избирателя в один избирательный список по одному избирательному участку и равными нормами представительства при определении границ избирательного округа.

Прямое избирательное право означает, что депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, другие выборные должностные лица избираются непосредственно избирателями⁹.

Голосование на выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Принцип участия общественности в организации и проведении выборов в Российской Федерации обеспечивается: в самовыдвижении кандидатов, а также их выдвижение избирательными объединениями (политическими партиями или иными структурными подразделениями, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня); участия граждан в работе избирательных комиссий, предвыборной агитации; контроле общественности за законностью проведения выборов на всех стадиях избирательной кампании - с момента выдвижения кандидатов до подведения итогов голосования¹⁰.

В Российской Федерации гражданам гарантируются избирательные права. При их нарушении они могут обратиться с заявлением или жалобой в участковую или вышестоящую избирательные комиссии, органы прокуратуры или суд.

Гарантией организации избирательной кампании является обязанность государственных органов

и органов местного самоуправления безвозмездно предоставлять кандидатам помещения для проведения предвыборных собраний, встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями и решение других задач, предусмотренных законодательством РФ.

Законодательство Российской Федерации устанавливает демократический порядок организации и проведения выборов, что обеспечивает гражданам реальные возможности осуществления их избирательных прав. Избирательный процесс в Российской Федерации складывается из нескольких последовательных стадий:

1. назначение выборов;
2. формирование избирательных округов и избирательных участков;
3. образование избирательных комиссий;
4. составление списков избирателей;
5. выдвижение кандидатов и их регистрация;
6. предвыборная агитация;
7. финансирование;
8. голосование;
9. подведение итогов выборов и объявление их результатов. Стадии избирательного процесса закреплены в нормативно-правовых актах, регулирующие вопросы, связанные с подготовкой и проведением выборов на всех уровнях в Российской Федерации.

Подготовку и проведение выборов в Российской Федерации осуществляют избирательные комиссии, которые работают коллегиально, открыто и гласно. Система и статус избирательных комиссий устанавливается законодательством Российской Федерации. При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сотрудники ОВД при осуществлении своих обязанностей по обеспечению общественного порядка и безопасности во время подготовки и проведения выборов также руководствуются Федеральными законами: от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе РФ» «Выборы»¹¹; от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹²; от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии экстремизму»¹³; от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; Указом Президента РФ от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму»¹⁴, Приказом МВД Рос-

сии от 21 февраля 2005 года № 108 «Об объявлении соглашения о взаимодействии Центральной избирательной комиссии РФ и Министерства внутренних дел РФ»¹⁵ и другими нормативно-правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральный закон «О полиции» обязывает сотрудников органов внутренних дел (полиции) при подготовке и проведения выборов участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и территориях вокруг них, взаимодействовать с избирательными комиссиями по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений избирательного законодательства в целях обеспечения эффективной защиты избирательных прав граждан. Требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, препятствующих законной деятельности членов избирательных комиссий и других участников избирательного процесса¹⁶.

Сотрудники полиции, привлекаемые к содействию избирательным комиссиям в период подготовки и проведения выборов не в праве: вмешиваться в избирательные процедуры, участвовать в проведении предвыборной агитации, допускать действия, не совместимые со статусом представителя органа государственной власти, призванного охранять и защищать права и законные интересы граждан.

Сотрудник полиции обязан знать избирательное законодательство и практику его применения, особое внимание обращать: на охрану помещений для работы избирательных комиссий, а также избирательной документации; обеспечение безопасности членов избирательных комиссий в случае, если им угрожает опасность, а также выезжающих для голосования избирателей вне помещения для голосования; охрана общественного порядка в помещении для голосования и на территории вокруг них, а также в период проведения итогов голосования; сопровождение членов избирательной комиссий в период доставки избирательной документации в вышестоящие избирательные комиссии.

При несении службы сотрудник полиции должен: иметь адреса и номера телефонов избирательных комиссий; обладать информацией о председателях комиссий, их заместителях и секретарях; знать режим их работы.

В целях обеспечения охраны помещений, избирательной документации, оборудования, безопасности лиц, находящихся на избирательных участках

для голосования, совместно с председателем комиссии, владельцем помещения (здания), в котором работает комиссия, производится его осмотр и прилегающая территория.

В ходе осмотра требуется особо обращать внимание на техническое состояние металлических шкафов для хранения избирательной документации, дверей, замков, металлических решеток на окнах, отсутствием захламления подвальных и чердачных помещений, пожарных и служебных лестниц и расположение агитационных материалов.

При несении службы сотруднику полиции следует принимать меры к лицам, нарушающим общественный порядок на избирательном участке. В случае их обнаружения немедленно докладывать дежурному по ОВД и проинформировать председателя избирательной комиссии.

Если член избирательной комиссии, наблюдатель или иные лица имеющие право находиться в помещении для голосования, нарушают избирательное законодательство в части превышения своих обязанностей, прав и полномочий, участковая или вышестоящая избирательная комиссия принимает решение об удалении такого лица с обоснованием и конкретизацией факта нарушения. Получив в письменной форме копию данного решения, сотрудник полиции обеспечивает его исполнение.

Деятельность сотрудников ОВД при проведении выборов отличается от реализации функций охраны собственности, несения службы в обычных условиях. Сотрудники ОВД несущие службу по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в период подготовки и проведения выборов незамедлительно обязаны реагировать на нарушение и защиту избирательных прав граждан в условиях осложнения оперативной обстановки, при возникновении кризисных ситуаций.

При получении сообщения об угрозе возникновения кризисных ситуаций оперативный дежурный по ОВД осуществляет: регистрацию поступившей информации в книге учета сообщений (дату, время, место предполагаемых или возникших кризисных ситуаций); личность источника информации; данные о пострадавших и заложниках (если они есть); данные об обнаруженном предмете (взрывном устройстве); незамедлительно докладывает о поступившем сообщении и оперативной обстановке руководству ОВД и территориальному органу безопасности; направляет на место происшествия наряды ППС; организует оказание помощи пострадавшим (в случае их наличия); проведение поисковых мероприятий по обнаружению взрывоопасных

предметов; введение в действие специальных планов по обеспечению охраны и обороны избирательных участков (при нападении на них, а также при проведении террористического акта в непосредственной близости от участков); введение в действие плана эвакуации личного состава ОВД и членов избирательной комиссий и иных граждан; организацию оцепления здания избирательного участка для голосования или места взрыва, а также блокирования места укрытия преступников на территории избирательного участка (удерживания в заложниках сотрудников ОВД, членов избирательных комиссий или граждан), путем выставления нарядов; направление специальных подразделений, других спасательных и неотложных служб (скорой медицинской помощи, пожарных, аварийных и других служб) на место происшествия; организацию установления и опроса очевидцев, фиксации их данных и полученной информации; охрану места происшествия, а также вещественных доказательств до приезда следственно-оперативной группы.

При получении сообщения об угрозе совершения террористического акта или его совершении в помещении избирательного участка или прилегающей к нему территории, сотрудник ОВД: принимает все необходимые меры к фиксации сведений, относящихся к полученной информации и ее источнику; немедленно докладывает поступившую информацию своему руководству, дежурному по ОВД и действует согласно плана по обеспечению охраны и обороны избирательного участка для голосования; оказывает помощь пострадавшим (в случае их наличия); проводит поисковые мероприятия по обнаружению взрывоопасных предметов (взрывных устройств) или предметов, подозрительных в отношении взрывоопасности; принимает меры к розыску и задержанию подозрительных лиц, установлению очевидцев; докладывает в дежурную часть ОВД об изменениях оперативной обстановки и строго выполняет установленные правила безопасности; действует в рамках плана эвакуации личного состава ОВД и избирательной комиссии при угрозе или проведении террористического акта на территории избирательного участка для голосования или в непосредственной близости к нему; стремится к недопущению паники; участвует в оцеплении здания избирательного участка для голосования или места взрыва, а также в блокировании места укрытия преступников в помещении избирательного участка: охраняет место происшествия; участвует в службе пожарных дозоров (при угрозе поджога), а также осуществляет другие задачи.

При обнаружении на избирательном участке или вокруг его территории взрывоопасных предметов или предметов, подозрительных в отноше-

нии взрывоопасности, сотрудник ОВД: подает команду окружающим: «Покинуть помещение. Угроза взрыва»; визуально осматривает обнаруженный предмет (взрывное устройство), определяет его характер, после чего немедленно сообщает полную и достоверную информацию дежурному по ОВД об обнаруженном предмете (взрывном устройстве) (времени, месте обнаружения, характере предмета, в случае обнаружения нескольких предметов – их количестве и т.д.), и принимает меры по установлению владельца предмета; принимает меры по охране обнаруженного предмета (взрывного устройства), недопущению к нему посторонних, письменно фиксирует все, что имеет отношение к данному происшествию; участвует в эвакуации людей, избирательной документации и материальных ценностей из опасной зоны на расстоянии более 300 метров от обнаруженного предмета (взрывного устройства) с

учетом рельефа местности и городской застройки; организует отключение бытовых и производственных коммуникаций (газа, воды и т.д.) в помещениях избирательного участка для голосования, а также участвует в решении других вопросов.

Таким образом, было проанализировано содержание избирательного права, проведен анализ взаимодействия органов внутренних дел с избирательными комиссиями при подготовке и проведению выборов по обеспечению безопасности и охране общественного порядка, защите конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В статье конкретизированы действия сотрудников полиции при возникновении кризисных ситуаций на избирательных участках и на территориях вокруг них

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Официальный текст Конституции с внесенными поправками от 21.07.2014 г. //СЗ РФ.2014 № 31. Ст.4398.

² Избирательное право. Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Виноградов В.А., Хазов Е.Н., 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. Москва, 2015. Сер. Юриспруденция для бакалавров (2-е издание, переработанное и дополненное)

³ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Прягина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018.

⁴ Выборы Президента Российской Федерации. Харламов С.О., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2018.

⁵ Актуальные проблемы избирательного права. 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. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.

⁶ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

⁷ Альбом схем по основам современного конституционализма. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Горшенева И.А., Агафонов С.И., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. Москва, 2017.

⁸ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// СЗ РФ. 2002. №24. Ст.2253. <http://www.pravo.gov.ru>,

⁹ Альбом схем по конституционному праву России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Комахин Б.Н., Несмелов П.В., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В.

Учебное пособие для слушателей заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению Юриспруденция, Правоохранительная деятельность и Правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹⁰ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹¹ Федеральный закон от 10 января 2003 г. №20-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». <http://www.pravo.gov.ru>

¹² Федеральный закон от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. №25. Ст.2485. <http://www.pravo.gov.ru>,

¹³ Федеральный закон РФ от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии экстремизму» //«Российская газета», № 149, 08.07.2011. //СЗ РФ.2016.№28. Ст.4558.

¹⁴ Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму».

¹⁵ Приказ МВД России от 21 февраля 2005 года № 108 «Об объявлении соглашения о взаимодействии Центральной избирательной комиссии РФ и Министерства внутренних дел РФ».

¹⁶ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О полиции» «Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, N 7, ст. 900, <http://www.pravo.gov.ru>.

LEGAL ISSUES ADHERENCE TO INTERNATIONAL ELECTION STANDARDS IN THE NATIONAL ELECTORAL LAW

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В НАЦИОНАЛЬНОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Elena Yurievna ZINCHENKO,

Professor of constitutional and municipal law of the University of the MIA of Russia for them. V. J. Kikot candidate of legal Sciences, Professor.

Eugene Nikolaevich KHAZOV,

Professor of constitutional and municipal law of Moscow University The Ministry of internal Affairs of Russia named after V. J. Kikot, chief scientific officer PKU research Institute of the Federal penitentiary service of Russia doctor of legal Sciences, Professor

Елена Юрьевна ЗИНЧЕНКО,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета МВД России им. В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, профессор

Евгений Николаевич ХАЗОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского Университета, МВД России имени В.Я. Кикотя, главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России доктор юридических наук, профессор

Annotation. this article discusses some doctrinal legal problems of compliance with international electoral standards in national electoral law, related to the establishment of a constitutional model of the relationship between national and international law, with General approaches to understanding the concept of international electoral standards, as well as mechanisms for improving national electoral legislation in order to ensure more accurate compliance with international electoral standards.

Keywords: international electoral standards, principles of international law, norms of international law, constitutional norms of international law

Аннотация. в настоящей статье рассматриваются некоторые доктринальные правовые проблемы соблюдения международных избирательных стандартов в национальном избирательном праве, связанные с установлением конституционной модели соотношения национального и международного права, с общими подходами к пониманию понятия международных избирательных стандартов, а также с механизмами совершенствования национального избирательного законодательства с целью обеспечения более точного соблюдения международных избирательных стандартов.

Ключевые слова: международные избирательные стандарты, принципы международного права, нормы международного права, конституционные нормы о международном праве

Для цитирования: Зинченко Е.Ю. Хазов Е.Н. Правовые проблемы соблюдения международных избирательных стандартов в национальном избирательном праве. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 36-39.

Современное государство не может существовать в отрыве от геополитического контекста, без учёта основных правовых моделей регулирования тех или иных отношений у «соседей» по правовой карте мира. То же касается и электоральных отношений, качественное и эффективное регулирование которых является краеугольным камнем любого демократического государства.

Своего рода «эталонную меру» для сопоставления национального избирательного законодательства с наилучшими образцами мировой практики дают так называемые «международные избиратель-

ные стандарты», которые традиционно привлекают внимание исследователей в области избирательного права и избирательного процесса¹.

Согласимся с мнением А.А. Вешнякова в том, что «ответ на вопрос, для чего необходимы международные избирательные стандарт, ...прост и понятен - государство, демократическое по форме и правовое по своей сути, вряд ли состоится без свободных и демократических выборов, соответствующих общепризнанным международным критериям избирательных прав и свобод человека и гражданина. В качестве общедемократических критериев предста-

вительной демократии международные избирательные стандарты представляют собой универсальный цивилизационно-правовой язык.

Приняв этот язык, все народы смогут понимать друг друга, творить собственную демократическую историю. Избирательные права и международные стандарты по проведению демократических выборов должны быть основополагающей нормой современной политики. В этом их непреходящая политико-правовая ценность для государственных институтов, общества в целом, стремящихся обеспечить права и свободы человека и гражданина». Вместе с тем, можно выделить ряд проблем, связанных с научно-доктринальными основами соблюдения международных избирательных стандартов в национальном избирательном праве².

Прежде всего, с доктринальной точки зрения не вполне ясно место этой разновидности правовых актов в системе источников права в России.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации³ «общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Подобные нормы на волне распада единого Советского государства появились и во многих конституциях бывшего СССР. По сути, как видится, в них закладывалась идея о том, что молодые демократии постсоветского пространства, которые считались «переходными государствами», должны в своем правовом развитии обязательно исходить из приоритета лучших образцов мировой практики в той или иной сфере общественных отношений⁴.

Однако из принятых формулировок еще не следует безусловный приоритет международного права над национальным. Речь в цитируемых нормах Конституции Российской Федерации идет лишь о приоритете международных договоров перед федеральными законами. В целом же общеизвестные принципы и нормы международного права являются «составной частью правовой системы»⁵, а это предельно широкая теоретико-правовая категория, которая включает не только право, но и правовые институты, судебную практику, правосознание и т.д.⁶

Таким образом, можно сделать вывод о том, что международные избирательные стандарты – это общий ориентир при развитии национального избирательного стандарта, но не «прокрустово ложе», в которое должны укладываться нормы национального избирательного права, вне зависимости от особенностей выбранных национальных моделей право-

вого регулирования, правовых традиций, особенностей правового менталитета и т.д.

Иными словами, международные избирательные стандарты, «устанавливая в общей форме необходимый уровень демократизма выборов, позволяют государству достаточно широко их интерпретировать. Вместе с тем грубое нарушение международных стандартов может повлечь негативные для данного государства последствия, и большинство государств стремится демонстрировать свою верность демократическим и соответственно международным стандартам»⁷.

Как верно отмечает А.В. Шемелин, «соответствие международным стандартам не является самоцелью. Речь идет о создании и функционировании признанных в демократическом мире институтов. Стоит помнить, скажем, высказывание Г. Киссинджера о том, что государства добиваются успеха исключительно благодаря силе и могуществу, а не потому, что поступают правильно».

Принципиальным остается понимание того, что демократический опыт следует рассматривать в комплексе с теми процессами, которые происходят как в отдельно взятой стране, так и в системе межгосударственных отношений. На этом фоне международные избирательные стандарты играют положительную роль, так как формируют общеизвестную систему оценок. Мировое сообщество выработало и придерживается ряда международно-правовых норм, в первую очередь в области прав человека»⁸.

Также проблемой является понимание того, что следует относить к международным избирательным стандартам.

Например, Р.В. Рябчиков, раскрывая термин «международные избирательные стандарты», отмечает существующее различие в его толковании с международно-правовой и внутригосударственной (конституционно-правовой) точек зрения. ...В конституционно-правовом аспекте международные избирательные стандарты – это обязательства государств по предоставлению гражданам общеизвестных избирательных прав и свобод, возможности участия в демократически проводимых выборах, а также защите данных прав и свобод от нарушений.

В международно-правовом понимании, как совокупность международно-правовых норм, регламентирующих организацию процесса выборов, международные избирательные стандарты представляют собой установленные соглашениями целого ряда государств формально определенные правила поведения, регулирующие (межгосударственные отношения, складывающиеся по поводу организации, проведения, установления итогов и последующего международного признания результатов выборов, проводимых на территории государства-участника соглашений, посредством определения прав и обязанностей участников соглашений и

обеспечиваемые юридическим механизмом защиты от нарушений»⁹.

Также имеется подход, согласно которому «под международными избирательными стандартами понимают принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов»¹⁰.

Однако принципы права и нормы права имеют совершенно разный правовой режим, который различается, в том числе, в степени влияния на регулируемые общественные отношения, в формальной определенности, в месте в системе источников права, соотношении с нормами так называемого «мягкого права» и т. Д.¹¹.

По мнению А.Г. Головина, «избирательные стандарты представляют собой признанные на международном уровне, основанные на реальном опыте проведения демократических выборов в государствах-участниках и имеющие универсальный для этих государств характер кодифицированные в международно-правовых актах принципы и нормы избирательного права, гарантирующие реализацию прав и свобод в электоральной сфере».

Также есть подход, согласно которому «частью широкого перечня закрепляемых международными актами общепризнанных прав и свобод человека и гражданина являются политические права и свободы, а среди них — избирательные права граждан. Именно закрепленные международными актами избирательные права — активное и пассивное — являются первоосновой для формирования современных международных стандартов избирательного права», и исходя из этого «международные избирательные стандарты (международные стандарты в сфере избирательного права и процесса) — это закрепленные в международных универсальных и региональных договорах требования общего характера к сущности выборов, к закреплению и реализации избирательных прав граждан, к избирательной системе, к организации и проведению выборов на национальном уровне».

Таким образом, в научной литературе международные избирательные стандарты предлагается понимать, согласно различным подходам, и как принципы, и как нормы, и как требования. Однако, как видится, данные понятия не могут быть приравнены друг к другу.

Исходя из интересов максимально точного понимания, которое исключало бы на практике споры о том, следует ли тот или иной акт отнести к международным избирательным стандартам, предлагаем таковыми считать только общепризнанные нормы международного права. Причем сам термин «общепризнанные также нуждается в пояснении», поскольку могут быть две основные его трактовки:

1. общепризнанные, т.е. признанные большинством стран мира;

2. общепризнанные, т.е. признанные в том числе и Россией.

С точки зрения обеспечения интересов российского государства и учета особенностей национальной правовой системы при развитии избирательного законодательства России, считаем более верным второй вариант.

Также, как видится, рассмотрение международных избирательных стандартов в качестве именно нормы, а не абстрактных принципов, позволит повысить эффективность их соблюдения в российской правовой системе¹².

Кроме того, нормы международного права, содержащиеся в международных договорах Российской Федерации, обязательны к соблюдению уже в силу принципа «*pacta sunt servanda*».

Вместе с тем, необходимо отметить, что далеко не все международные избирательные стандарты могут быть соблюдены только в силу факта подписания того иного договора. Как правило, на практике для этого необходима комплексная система мер, в которой центральное место занимает совершенствование национального избирательного законодательства¹³.

Например, в Руководящих принципах относительно выборов (Комиссия Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия), 2002 год)¹⁴ отмечается, что наилучшей формой организации институтов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов в странах, не имеющих многолетних устойчивых традиций свободных демократических выборов, является система избирательных комиссий

3. пояснительном докладе к Руководящим принципам указывается на наличие нижестоящих и вышестоящих избирательных комиссий, что позволяет увидеть здесь принцип системы комиссий), действующих на началах независимости и беспристрастности.

При этом исследователями подчеркивается, что «руководящие принципы предусматривают создание постоянно действующей Центральной избирательной комиссии, обеспечивающей связь с участниками избирательного процесса, нижестоящими комиссиями»¹⁵.

В ее состав должны входить хотя бы один представитель судебной власти (в пояснительном докладе к Руководящим принципам сказано: судья или юрист), представители политических партий, уже представленных в парламенте или набравших более определенного процента голосов (представительство партий в комиссии может быть равным или пропорциональным); эти лица должны хорошо разбираться в вопросах избирательного права. Орган, назначивший члена комиссии, не должен иметь права их свободного отзыва»¹⁶.

Однако в настоящее время российское избирательное законодательство не предусматривает назначения членов ЦИК России по профессиональному критерию (судья или юрист). Для того, чтобы соблюсти данный стандарт, пришлось бы менять конструкцию правовой модели формирования ЦИК России¹⁷.

Таким образом, соблюдение международного избирательного стандарта наталкивается на про-

тиводействие в виде особенностей национального избирательного законодательства и выбранных правовых режимов. Выход из этой ситуации может быть найден, путем признания того факта, что такие стандарты – не более чем общие рамки, в пределах которых каждое государство вправе самостоятельно выбирать подходящую именно ему модель правового регулирования.

¹ См., например: Величинская Ю.Н. Международные избирательные стандарты как ориентир для совершенствования основ построения и функционирования системы избирательных комиссий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 67-72; Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10; Миронов Н.М. Конституционно-правовая институционализация системы избирательных комиссий в свете международных стандартов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10; Шемелин А.В. Проблемы реализации международных избирательных стандартов и имплементации зарубежных избирательных моделей в России // История государства и права. 2009. № 20. С. 29-31 и др.

² Актуальные проблемы избирательного права. 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. учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под редакцией Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. Москва, 2016.

³ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Конституционное право зарубежных стран. Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Санкт-Петербург, 2003.

⁵ Альбом схем по основам современного конституционализма. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Горшенева И.А., Агафонов С.И., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. Москва, 2017.

⁶ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018.

⁷ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах: Учеб. пособие / Под ред. А.А. Клишаса. — М.: Норма, 2010. С. 18

⁸ Шемелин А.В. Проблемы реализации международных избирательных стандартов и имплементации зарубежных избирательных моделей в России // История государства и права. 2009. № 20. С. 29-31.

⁹ Рябчиков Р.В. Правовые проблемы соблюдения международных избирательных стандартов в национальном избирательном праве: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

¹⁰ Бетин А.В. Реализация норм международного права в избирательном процессе Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 6. С. 88.

¹¹ Альбом схем по конституционному праву России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Комахин Б.Н., Несмелов П.В., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. Учебное пособие для слушателей заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению Юриспруденция, Правоохранительная деятельность и Правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹² Избирательное право. Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Виноградов В.А., Хазов Е.Н., 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. Москва, 2015. Сер. Юриспруденция для бакалавров (2-е издание, переработанное и дополненное)

¹³ Конституционное право России. 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. Москва, 2017. Сер. Dura lex, sed lex (8-е издание, переработанное и дополненное)

¹⁴ Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков, науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2004. С. 625 - 650.

¹⁵ Актуальные проблемы избирательного права. 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. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.

¹⁶ Миронов Н.М. Конституционно-правовая институционализация системы избирательных комиссий в свете международных стандартов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

¹⁷ Конституционное право. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Москва, 2017.

ELECTORAL QUALIFICATIONS IN LATIN AMERICA (THE EXPERIENCE OF THE UNITED MEXICAN STATES AND THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL)

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЦЕНЗЫ В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ (ОПЫТ МЕКСИКАНСКИХ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ БРАЗИЛИИ)

Anastasia Romanovna UKRAINETS,
cadet of the Moscow University
of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Анастасия Романовна УКРАИНЕЦ,
курсант Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Marat Vildanovich SAUDAKHANOV,
Candidate of Law sciences Lecturer of the department
of constitutional and municipal law Moscow
University of the MIA of Russia named after V.Ya.
Kikot

Марат Вильданович САУДАХАНОВ,
Кандидат юридических наук, преподаватель кафе-
дры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 – Конституционное право; Конституционный судебный процесс; Муниципальное право

Annotation. The article deals with the experience of Latin American countries in the application of electoral qualifications (example of the Federal Republic of Brazil and the United Mexican States). The authors analyze and draw conclusions.

Keywords: the states of Latin America, the Federative Republic of Brazil, the Mexican United States, the constitutional and legal framework, the suffrage, the electoral qualification, the elections, the deputies, the mandate

Аннотация. В статье рассмотрен опыт стран Латинской Америки в применении избирательных цензов (на примере Федеративной Республики Бразилии и Мексиканских Соединенных Штатов). Авторы проводят анализ и делают выводы.

Ключевые слова: государства Латинской Америки, Федеративная Республика Бразилия, Мексиканские Соединенные Штаты, конституционно-правовые основы, избирательное право, избирательный ценз, выборы, депутаты, мандат

Для цитирования: Украинец А.Р. Саудаханов М.В. Избирательные цензы в странах Латинской Америки (опыт Мексиканских Соединенных Штатов и Федеративной Республики Бразилии). Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 40- 43.

Одной из ключевых задач политической стратегии Российской Федерации является улучшение качества народного представительства, а для успешного решения данной задачи особое внимание следует уделить усилению защитных функций избирательного механизма¹. Большое значение в данном контексте представляет изучение опыта зарубежных государств в установлении ограниченный избирательных прав.

Вопрос о значении, видах и сущности избирательных цензов является частью проблемы организации периодически проводимых, свободных и всеобщих выборов в органы местного самоуправления и государственной власти².

Избирательные цензы могут устанавливаться как при реализации активного избирательного права, так и пассивного. Следует обратить внимание на то, что цензы в основном имеют правоограничительный характер. При этом недемократическими признаются лишь те цензы, которые, как правило, применяются в государствах с тоталитарным политическим режимом (имущественный, расовый, гендерный и ряд других цензов). В свою очередь демократические государства допускают ограничение активного избирательного права лишь в случаях, не противоречащих Всеобщей декларации прав человека³.

В настоящей статье авторы обратились к опыту применения избирательных цензов в странах Латинской Америки: Мексиканских Соединенных Штатах (далее – Мексика) и Федеративной Республике Бразилии (далее – Бразилия).

Политическая Конституция⁴ Мексики и мексиканское избирательное законодательство устанавливают требования и цензы в отношении кандидатов, претендующих на выборные должности в органах государственной власти.

Так, для избрания в Палату Депутатов (исп. *Cámara de Diputados* – нижняя палата Национального Конгресса) кандидат должен быть не моложе 21 года, быть дееспособным, а также являться гражданином Мексики по рождению, уроженцем штата, в котором проводятся выборы, а также фактически проживать и иметь место жительства в этом штате не менее 6 месяцев, предшествующих дню выборов. При этом требования, предусмотренные в рамках ценза оседлости, не будут предъявляться, если кандидат отсутствует в связи с осуществлением выборной должности.

Вместе с этим кандидаты в депутаты не могут служить в полиции, состоять в вооруженных силах на действительной военной службе или служить в жандармерии округа, в котором проводятся выборы, в течение не менее 90 дней, предшествующих выборам, а также занимать должности сенаторов, министров правительства (государственных секретарей), их заместителей или членов Верховного суда, если они не оставили должность как минимум за 90 дней до дня голосования.

Губернаторы штатов Мексики не могут избираться депутатами по избирательному округу подведомственного штата как в случае выхода в отставку, так и в течение срока пребывания в должности. Главы центральных отраслевых органов управления (то есть секретари правительств штатов), федеральные судьи и должностные лица штатов не могут быть избраны от тех округов, которые находятся в их ведении, если они не оставят должности не менее чем за 90 дней до дня голосования. Кроме того, служители церкви и религиозных культов не могут быть избраны депутатами.

Отметим, что в отношении кандидатов в Сенат (исп. *Cámara de Senadores/Senado* – верхняя палата Национального Конгресса) действуют такие же требования, что и в отношении кандидатов в депутаты, за исключением минимально допустимого возраста. Для сенаторов он установлен на отметке в 25 лет.

Требования в отношении кандидата на пост президента Мексики содержатся в ст. 82 Политической Конституции. Так, чтобы претендовать на пост Президента, кандидат должен соответствовать следующим требованиям:

- быть гражданином Мексики по рождению, быть дееспособным и правоспособным, быть сы-

ном/дочерью отца или матери мексиканцев, прожить в стране не менее 20 лет;

- быть не моложе 35 лет на день проведения выборов;

- в течение года, предшествующего выборам, постоянно проживать на территории страны. Отсутствие в стране в течение этого времени на срок до 30 дней не является препятствием для участия в выборах;

- не должен иметь духовного сана и являться служителем религиозных культов;

- не состоять в течение шести месяцев до дня голосования на действительной военной службе;

- не занимать должности Заместителя Государственного секретаря или Государственного секретаря, главы или начальника административного департамента, губернатора штата или Генерального прокурора Республики, если только не освободит вышеназванные должности как минимум за 6 месяцев до дня голосования.

Также обратим внимание на положения ст. 83 Политической Конституции Мексики, в соответствии с которой гражданин, находящийся в должности Президента Республики, будучи избран путем народных выборов или назначен в качестве заместителя, или временно исполняющего обязанности Президента, или временного Президента ни в коем случае и ни под каким предлогом не может вновь занять эту должность.

Принцип несовместимости выборных мандатов с другими должностями носит абсолютный характер. Говоря о конституционном запрете выдвигать на государственные должности военнослужащих, состоящих на действительной военной службе, а также служителей церкви и религиозных культов, следует, на наш взгляд, отметить, что в данном случае действуют правила: «Служение Богу несовместимо с мирской суетой» и «Армия вне политики». Такие теоретические воззрения не рассматривают эти ограничения как отрицание общепризнанных демократических норм электорального законодательства.⁵

Мексиканская избирательная система обеспечивает принципы представительного правления в стране, служит гарантом образования конституционных органов власти, а также способствует их обновлению и периодической сменяемости кадрового состава данных органов.

В этой связи необходимо сказать о том, что запрет переизбрания членов законодательных органов власти, действовавший до проведения конституционной и избирательной реформ 2012 года, отменен. Так, на федеральном уровне как депутаты (избираются каждые три года) так и сенаторы (избираются раз в шесть лет) теперь имеют право быть переизбранными на 4 и на 2 последовательных срока соответственно, если они назначаются той же партией, которая назначала их первоначально или выступала

посредником в процессе отказа или утраты членства кандидата в этой партии до истечения середины срока своего мандата⁶.

При этом важно отметить, что переизбрание возможно лишь для тех депутатов или сенаторов, которые будут избраны после проведения федеральных выборов, намеченных на 2018 год.

По мнению авторов, избирательные цензы как действовавшие, так и продолжающие действовать способствовали вовлечению в политическую жизнь Мексики большого числа государственных деятелей. Избирательная система этой страны предусматривает установление цензов как для кандидатов на различные государственные должности, так и для избирателей⁶, что сужает избирательный корпус, превращая обязанность голосовать в конституционную привилегию граждан Мексики.

Установление сильной президентской власти в Мексике послужило примером и для других стран Латинской Америки, что отразилось на политической и государственной жизни этих государств. Необходимо заметить, что избирательная система Мексики в значительной степени схожа с избирательными системами большинства стран Латинской Америки, в основе которых (систем) лежат принципы прямого, равного и всеобщего избирательного права при тайном, свободном, но обязательном голосовании, что также характерно и для Бразилии.

Ключевые принципы избирательного права Бразилии, а также избирательные цензы закреплены в главе IV Конституции⁷ «О политических правах». Стоит отметить, что отдельный раздел об избирательной системе Бразилии отсутствует. При этом Конституция Бразилии определяет всеобщее голосование как форму реализации народного суверенитета⁸.

Однако, несмотря на использование слова «всеобщее» в Конституции все же содержатся некоторые цензы. Например, обязательный вотум участия в выборах, поскольку оно рассматривается как обязательство, а не право. Так, указанное обязательство распространяется на всех граждан, достигших возраста 18 лет.

При этом иностранные граждане и граждане, находящиеся на военной службе, лишены права голоса. Наряду с ограничениями в Конституции Бразилии предусмотрено право факультативного или необязательного голосования, которое распространяется на граждан в возрасте от 16 до 18 лет, от 70 лет, а также неграмотных.

Любая дискриминация (по социальной принадлежности, гендерная, расовая, имущественная и пр.) согласно действующей Конституции запрещена. Таким образом, каждый гражданин, обладающий активным избирательным правом, имеет равную с остальными возможность влиять на исход голосования.

При этом следует отметить, что на практике нарушения принципа равного избирательного права все же имеют место. Объясняется это тем, что при формировании избирательных округов зачастую не представляется возможным чисто технически обеспечить равное количество избирателей в каждом из округов, хотя избирательные комиссии и стремятся к этому.

Назначение на некоторые должности предусматривает требование о том, чтобы кандидат являлся бразильцем по рождению. Указанный ценз содержится в пар. 3 ст. 12 Конституции Бразилии и распространяется на следующие должности, перечень которых является закрытым:

- Президент и Вице-президент Республики;
- Председатель Палаты депутатов;
- Председатель Федерального Сената;
- Судья Федерального верховного суда;
- Карьерные дипломаты;
- Офицеры вооруженных сил.

Отдельно следует сказать о категориях граждан, пораженных в правах и тем самым лишенных пассивного избирательного права:

- граждане, лишенные натурализации в соответствии с приговором суда;
- граждане, признанные судом недееспособными;
- лица, отказавшиеся от исполнения альтернативной службы или общественных обязательств;
- лица, уличенные в административной нечестности⁹.

Вместе с тем также лишены пассивного избирательного права неграмотные и граждане, чьи имена не внесены в списки избирателей.

Кроме того, условиями избираемости в соответствии с пар. 3 ст. 14 Конституции Бразилии являются:

- Бразильское гражданство;
- Полнота осуществления политических прав;
- Внесение в избирательные списки;
- Местожителство в избирательном округе;
- Принадлежность к какой-либо политической партии;

Минимальный возраст от:

1. 35 лет для замещения должности Президента, Вице-президента Республики и мандата сенатора;
2. 30 лет для замещения должности губернатора и вице-губернатора штатов или Федерального округа;
3. 21 год для получения мандата федерального депутата, депутата штата или Федерального округа, должности префекта, вице-префекта и мирового судьи;
4. 18 лет для получения мандата муниципального советника.

Особенный интерес вызывают нормы, закрепленные в пар. 9 ст. 14 Конституции Бразилии, согласно которым законодатель вправе устанавливать и другие ограничения избирательного права. При этом такие установления возможны лишь в целях соблюдения нравственности при исполнении мандата, защиты честного характера административной работы и обеспечения нормального и правомерного проведения выборов без влияния экономической власти или прямого или косвенного злоупотребления своими функциями, должностями или службой в публичной администрации, выполняющей свои функции непосредственно или косвенным образом¹⁰.

Безусловно, данные положения являются дискуссионными, поскольку содержат категории, которые не могут подвергаться единому толкованию в виду их принадлежности к социально-философской терминологии. Однако в то же время эти положения позволяют оценить деятельность должностных лиц и выборных органов с неюридических позиций. Это особенно важно для тех граждан, которые в обычной жизни не используют или почти не используют термины из области профессиональной юриспруденции, и в свою очередь моральные аспекты дея-

тельности представителей власти и соответствующая их оценка понятны и близки по своей природе.¹¹

В заключение хотелось бы отметить, что как в Мексике, так и в Бразилии большая часть институтов избирательного права находится на стадии становления, в том числе это касается и избирательных цензов. При этом многие из действующих избирательных цензов имеют историческую подоплеку.

Например, ограничение избирательных прав военных и полицейских в Мексике продиктовано, в том числе, событиями, произошедшими в некоторых государствах Латинской Америки в 20-м веке, когда к власти приходили военные и устанавливали режим военной диктатуры. Таким образом, законодатель попытался пресечь любую возможность прихода к власти представителей вооруженных сил государства.

Отдельно отметим и то, что участие в выборах в обоих рассмотренных в настоящей статье государствах является не правом, а обязанностью. В этой связи авторы соглашаются с точкой зрения, согласно которой и в Российской Федерации следует установить обязанность участия граждан в выборах. По крайней мере, до той поры, пока абсентеизм не будет сведен к минимуму в российском обществе.

¹ Бужак К. В. Применение о граничений избирательных прав по нравственным признакам (исторический аспект) [Текст] // Право : история, теория, практика : материалы Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.). — СПб.: Реноме, 2011. — С. 44-50.

² Загайнова Н.Н. Избирательные цензы в зеркале международных стандартов избирательного права // Известия АлтГУ. 2012. №2-1. С.81-84.

³ «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) / «Российская газета», N 67, 05.04.1995

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos / Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

⁵ Ключко Е.А. Электоральная власть и процесс демократизации в латиноамериканских федерациях // Право и Управление. XXI век. 2011. № 3. С. 62 – 67

⁶ URL: <http://cikrf.ru/international/docs/mexico.html>

⁷ Например, в Мексике не голосуют лица, употребляющие наркотики.

⁸ URL: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId575480>

⁹ Орлов А.Г. Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А.Г. Орлов, М.А. Мещерякова, С.Я. Павлов [и др.]; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦО ИТ, 2013. С.22, 24.

¹⁰ Назарцев Е.И. Избирательные цензы: опыт стран Латинской Америки (Бразилии и Аргентины) // Юридический вестник Самарского университета. 2015. №3. С. 37 – 42

¹¹ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=563&page=2>

¹² См. Назарцев Е.И. Указ. соч.

ACTUAL PROBLEMS OF ELECTORAL LEGISLATION AND PROCESS

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОЦЕССА

Mariya Vladimirovna DONSKAYA,
Candidate of Law, Associate Professor
constitutional and municipal law
Moscow university of the MIA of Russia named after
V.Ya. Kikot

Мария Владимировна ДОНСКАЯ,
Кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя
E-mail: Mariatcheishvili@gmail.com

Annotation. Democratic free and fair elections to government bodies and elected bodies of local self-government are the highest direct expression of the power belonging to the people, as well as an indicator of the level of existence of real democracy in the country and political culture. At the same time, Russia has many goals and unrealized tasks in this area, including theoretical ones, to which our society should strive.

Keywords: suffrage, electoral process, elections, democracy, civil society, public authority, democracy, political culture

Аннотация. Демократические свободные и честные выборы в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти, а также показателем уровня наличия реальной демократии в стране и политической культуры. Вместе с тем, в России есть много целей и нереализованных задач в данной сфере, в том числе теоретических, к которым должно стремиться наше общество.

Ключевые слова: избирательное право, избирательный процесс, выборы, демократия, гражданское общество, публичная власть, народовластие, политическая культура

Для цитирования: Донская М.В. Актуальные проблемы избирательного законодательства и процесса. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 44-46.

Современная избирательная система Российской Федерации, как и само государство, является сравнительно молодой. Ее формирование происходило в достаточно сложных условиях, таких как, например, отсутствие серьезных демократических избирательных традиций.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила народовластие, как один из основополагающих принципов существования российского государства. Народ, как единственный источник власти в стране, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Конституцией закреплено, что свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа.

Закрепление в Конституции 1993 г. указанных положений показывает, что в основу избирательного процесса в России были положены общественные принципы и нормы международного избирательного права, зафиксированные в международных стандартах.

В настоящее время избирательное право и избирательная система России переживают новый этап реформирования. Если предыдущий этап характеризовался определенной консервацией сложившегося в стране соотношения политических сил и серьезным ужесточением требований как к проведению выборов, так и созданию и функционированию политических партий – одного из важнейших субъектов избирательных правоотношений, то современный этап характеризуется либерализацией.

В данном случае речь идет о смягчении требований к партиям и к регистрации отдельных кандидатов и списков кандидатов, и расширению перечня избираемых органов и должностных лиц.

Тем не менее считать все проблемы решенными не приходится, и российское избирательное законодательство, и российская избирательная система нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Высший по юридической силе нормативно-правовой акт России – Конституция – крайне лаконичен в отношении выборов. В отличие даже от советских конституций действующая российская Конституция

не содержит главы об избирательном праве и избирательной системе. В целом в ней имеется буквально несколько норм, относящихся к избирательному праву. Это нельзя оценить позитивно, так как лаконизм и абстрактность конституционных норм оставляют целый ряд важных и принципиальных вопросов решать федеральному законодателю полностью самостоятельно.

Сложно в полной мере признать удовлетворительным и систему федерального избирательного законодательства.

Правовой основой избирательного права в современной России является целый ряд законодательных актов, таких как, прежде всего, Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О политических партиях» и др.

Нормы этих законов частично дублируют друг друга, частично просто конкретизируют нормы более общего характера, а иногда и находятся в коллизии.

На смену традиционного подхода к определению роли избирательного права в правовой системе, согласно которого избирательное право является подотраслью конституционного права, либо основным институтом конституционного права, должен прийти современный подход, закрепляющий избирательное право и процесс, как самостоятельную отрасль права, имеющую свой собственный предмет и метод. Представляется, что при законодательном закреплении указанного подхода, значение избирательного права и процесса увеличится реально, и избирательный процесс будет в действительности играть основополагающую роль в форме реализации волеизъявления народа.

Одной из основополагающих предпосылок к возвышению роли избирательного права и процесса должна стать разработка и создание Избирательного кодекса РФ, который призван унифицировать весь массив законодательства о выборах, первые акты которого были приняты еще в начале становления российской государственности и избирательного процесса. Принятие единого кодифицированного закона, регламентирующего один из важнейших политических процессов государства, является объ-

ективно необходимым и закономерным решением законодателей.

Существует мнение, что в настоящее время существует необходимость также и в изменениях российской избирательной системы в целом.

Если на первом этапе ее развития преобладало применение мажоритарной избирательной системы, то в дальнейшем стало расширяться использование пропорциональной системы, причем со все более высоким заградительным барьером. При этом мажоритарная система стала массивно применяться даже на уровне местного самоуправления.

Пропорциональная система при избрании коллегияльных органов более прогрессивна и современна в условиях существования развитых и авторитетных политических партий. С этим в нашей стране сейчас есть определенные проблемы. Если же не завышать избирательный барьер, применять «открытые» списки, преференциальное голосование, панаширование, современные методики распределения мандатов, то эта система позволяет отражать предпочтения избирателей с максимальной точностью.

Однако все это требует кропотливой работы с избирателями, их полноценного информирования об изменениях в избирательной системе и их целях. В нашей же стране это делается далеко не всегда, причем зачастую эта задача возлагается либо на неспециалистов (например, журналистов), либо на избирательные комиссии, у которых совсем иное основное предназначение. Поэтому работа с избирателями также нуждается в совершенствовании.

Следует отметить, что в отличие от ряда государств (Бельгия, Люксембург, Австрия, Греция, Турция, Бразилия, Венесуэла, Австралия и т.д.) в Российской Федерации принимать участие в выборах – право, а не обязанность гражданина. В отличие от перечисленных стран за неучастие в выборах на гражданина не налагаются санкции юридического характера.

К указанному обстоятельству можно относиться по-разному. Некоторые специалисты оценивают этот факт, как негативное явление, так как неучастие в выборах с большой вероятностью влечет проявление в обществе абсентеизма – равнодушного или отрицательного отношения избирателей к политическому процессу вообще, в том числе к выборам.

Между тем, как отмечают Ю. А. Веденеев и В. И. Лысенко, «социальная ценность выборов в том и состоит, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения гражд-

дан, политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающим его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами политической власти».

По своей природе и предназначению выборы должны обеспечивать существование обратной связи между государственными органами и органами местного самоуправления и народом. И эта связь должна выражаться не только в управлении государственным аппаратом гражданами своего государства, но и в обратном направлении – в управлении государственными структурами избирателями. Изложенное позволит сформировать институт политической ответственности избираемых должностных лиц перед народом, будет способствовать выработке у должностных лиц необходимого отношения к делегированным им полномочиям с осознанием того, что в случае неэффективной деятельности, невыполнения своих предвыборных обещаний, они могут быть просто не переизбраны на очередной срок.

Нельзя не отметить все более возрастающий кризис реализации демократических институтов, как в нашей стране, так и за рубежом. Это выражается, прежде всего, в некоторой театрализации самих выборов, упомянутом выше абсентеизме, скептическом и недоверчивом отношении самих граждан к процедуре выборов и итогам голосования.

Статистические данные последних лет показывают снижение избирательной явки граждан при проведении выборов на всех уровнях. Явка избирателей искусственно поднимается активной пропа-

гандой, а также, главным образом, путем включения в избирательный список кандидатов (например, при выборах Президента страны), находящих наиболее ярко выраженные отклики в народных массах. Понимание истинно происходящих политических процессов у большинства граждан страны и не только, безусловно, присутствует, поэтому обеспечение избирательной явки подобным образом является явным проявлением уровня низкой политической культуры, а также признаком будущей возможной фальсификации итогов голосования.

Представляется, что главной задачей государства должно быть обеспечение реального народовластия, его реализация как действующего политико-правового института. Государство должно создать условия и гарантии для проведения действительно свободных и справедливых выборов не только высшего должностного лица страны, но и во всем представительные органы государственной власти и местного самоуправления.

Проведение свободных, справедливых, нефальсифицированных выборов – основа законной государственной власти. Анализ социальной обстановки в стране показывает явную политическую активность граждан, заинтересованность в формировании выборных органов власти из числа наиболее достойных и грамотных кандидатов путем проведения честных и цивилизованных выборов, без какого-либо давления и внешнего вмешательства. Учитывать эти процессы и настроения граждан – одна из главных задач органов государственной власти страны.

УДК 342
ББК 67

@ Е.С. Пьянкова. 2018

ON THE ELECTIONS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

К ВОПРОСУ О ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Elena Sergeevna PYANKOVA,
Adjunct of the chair of constitutional and municipal
law of the Moscow University of the Ministry of the
Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

Елена Сергеевна ПЬЯНКОВА,
адъюнкт кафедры конституционного и
муниципального права Московского
Университета МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: kos2101@yandex.ru

Научный руководитель: профессор кафедры конституционного и муниципального права, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор А.С. Прудников

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

Annotation. In this article discusses various interpretations concepts «President of the Russian Federation» and «elections». Examines legislation, concerning the elections of the President of the Russian Federation. Analyzed is voter turnout for the presidential elections, held in 1991, 1996, 2000, 2004, 2008 and 2012.

Keywords: «elections», «President of the Russian Federation», «democratic state», «voters», «legislation»

Аннотация. В данной статье рассматриваются различные трактовки понятий «Президент Российской Федерации» и «выборы». Исследуется законодательство, касающееся выборов Президента Российской Федерации. Анализируется явка избирателей на президентские выборы, состоявшиеся в 1991, 1996, 2000, 2004, 2008 и 2012 годах.

Ключевые слова: «выборы», «Президент Российской Федерации», «демократическое государство», «избиратели», «законодательство»

Для цитирования: Е.С. Пьянкова. К вопросу о выборах Президента Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 47-49.

Основы конституционного строя Российской Федерации, заложены в главном законе нашего государства, имеющем высшую юридическую силу - Конституции Российской Федерации 1993 года.

Основы конституционного строя, являются теми базисными элементами, на которых строится и функционирует наше государство. «Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации».¹ Данное положение устанавливает Конституция Российской Федерации, тем самым определяя платформу для развития демократического правового государства, во главе которого, стоит избираемый гражданами Президент Российской Федерации. Выборы Президента Российской Федерации,

всегда являются важным политико-общественным событием, происходящим в любом демократическом государстве, которое становится в дальнейшем частью истории российской государственности.

Поэтому неслучайно, к данной тематике привлекается большое внимание как российской, так и зарубежной общественности.

Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации, закреплен в Конституции Российской Федерации и характеризует его как «главу государства и гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина».

При этом в другом нормативно-правовом акте также закреплено, что Президент Российской Федерации, является «выборным должностным лицом».² В учебной литературе

отмечается, что Президент Российской Федерации, это «... глава государства, избираемый гражданами, парламентом или специальной избирательной коллегией на определенный срок...». Новокрещёнов А.В. отмечает, что «Президент Российской Федерации - высшая государственная должность Российской Федерации»³, с точкой зрения которого, учитывая вышеизложенное, нельзя не согласиться. Что же касается самого понятия выборы, следует отметить, что оно также закреплено на законодательном уровне и представляет собой «форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемую в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица».⁴

Шахрай С.М., под выборами, подразумевает «важнейший институт современной российской демократии, одна из главных форм выражения воли народа и его участия в политическом процессе и одновременно способ формирования представительных органов (например, парламента, местного самоуправления) и замещения некоторых государственных должностей (например, Президента РФ)».

Кроме того, в учебной литературе под выборами понимается «волеизъявление граждан в форме голосования в пользу тех или иных кандидатов на должности в публичных органах власти». Несмотря на различные понимания, можно сделать вывод, основная роль отведена непосредственному участию граждан (избирателей), без которых собственно и не состоятся выборы Президента Российской Федерации.

Об этом свидетельствует и следующее положение Конституции Российской Федерации: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ... Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Проведение выборов,

основывается на принципе добровольности и свободного волеизъявления, что подчеркивает осознание каждым, выполнения своего гражданского долга за перспективное развитие страны.

Если анализировать явку избирателей на президентские выборы, состоявшиеся в 1991, 1996, 2000, 2004, 2008 и 2012 годах, следует сказать, что самый высокий процент явки - 74,7 %, был в 1991 году, а самый низкий - 64,38 %, был в 2004 году. Выборы Президента Российской Федерации, проводятся по мажоритарной избирательной системе (абсолютного большинства).

Сам процесс выборов, представляет собой довольно непростой и многоступенчатый процесс, который, конечно же, регулируется различным законодательством: - Конституцией Российской Федерации от 12.12.1993 года; - Федеральным законом от 12.06.2002 года № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵; - Федеральным законом от 10.01.2003 года № 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017 года) «О выборах Президента Российской Федерации»⁶; - Федеральным законом от 11.07.2001 года № 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017 года) «О политических партиях»⁷ и др.

Вышеуказанное законодательство, регулирующее вопросы выборов Президента Российской Федерации, принято уже достаточно давно, но принимаемые в нем изменения, показывают, что избирательный процесс постоянно совершенствуется. Одним из таких ярких примеров, может служить Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»⁸, который изменил срок полномочий Президента Российской Федерации и составил шесть лет (до принятия Закона Российской Федерации, срок полномочий Президента Российской Федерации, составлял четыре года).

Как отмечает Шахрай С.М. по данному вопросу, «увеличение срока полномочий позволит Президенту Российской Федерации и

Государственной Думе не только определить направления дальнейшего развития страны и начать осуществление намеченных целей, но и во многом реализовать задуманное в течение одного срока полномочий.

Тем самым повышается ответственность главы государства и парламента перед гражданами и обществом в целом за результаты своей деятельности». Это еще раз показывает значимость и ответственность, которую Президент Российской Федерации, несёт перед избирателями, которые оказали ему доверие.

Относительно процедуры проведения выборов Президента Российской Федерации, следует отметить и огромную роль Постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, которыми установлены определенные процедуры и регламенты.

Например: Постановление ЦИК России от 20.12.2017 года № 116/943-7 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изо-

бражения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года»⁹, направлено на усиление гласности и открытости избирательного процесса, а также прозрачности проведения выборов главы государства. Важным является то, что видеозаписи, полученные в ходе видеонаблюдения на выборах Президента Российской Федерации, будут еще храниться определенный срок (не менее одного года).

В заключении хочется отметить, что выборы Президента Российской Федерации, являются очень серьезным и ответственным событием, где именно избиратели определяют, кто будет руководить государством в течение шести ближайших лет. Выбирая определенного кандидата на высший государственный пост, граждане основываются на собственных интересах, а также согласии с социально-экономическим и политическим курсом, в соответствии с которым, будет реализована его политика.

¹ Конституция РФ. Герб. Гимн. Флаг: с изменениями на 2018 год. - Москва: Эксмо, 2018. – 64 с.

² Федеральный закон от 12.06.2002 года № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

³ Новокрещёнов А.В. Система государственного и муниципального управления: курс лекций / РАНХиГС, Сиб. ин-т упр.-Новосибирск: изд-во СибАГС, 2017. С. 67.

⁴ Федеральный закон от 12.06.2002 года № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

⁵ Федеральный закон от 12.06.2002 года № 67-ФЗ (в ред. от 01.06.2017 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

⁶ Федеральный закон от 10.01.2003 года № 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017 года) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ, 13.01.2003, № 2, ст. 171.

Федеральный закон от 11.07.2001 года № 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017 года) «О политических партиях» // СЗ РФ, 16.07.2001, № 29, ст. 2950.

⁷ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СР РФ, 05.01.2009, № 1, ст. 1.

⁸ Постановление ЦИК России от 20.12.2017 года № 116/943-7 «О Порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения, трансляции изображения в сети Интернет, а также хранения соответствующих видеозаписей на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 года» // Вестник ЦИК РФ, № 12 (366), 2017.

CONSTITUTIONAL AND CONTRACTUAL COOPERATION OF THE ELECTION COMMISSIONS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH THE TERRITORIAL BODIES OF INTERNAL AFFAIRS TO ENSURE LAW AND ORDER DURING THE ELECTIONS

КОНСТИТУЦИОННО-ДОГОВОРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВОПОРЯДКА В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

Regina Maratovna SULTANOVA,
Adjunct of the chair of constitutional and municipal law Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya.Kikot

Регина Маратовна СУЛТАНОВА,
адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: rs95@mail.ru

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент С.О. Харламов

Научная специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Annotation. The article discusses the main forms of interaction between election commissions of the Russian Federation and the territorial bodies of internal Affairs of the Ministry of internal Affairs.

Keywords: elections, engagement, electoral Commission, the bodies of internal Affairs, elections, legal regulation

Аннотация. В статье рассматриваются основные формы взаимодействия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и территориальных органов внутренних дел МВД России.

Ключевые слова: выборы, взаимодействие, избирательная комиссия, органы внутренних дел, выборы, правовое регулирование

Для цитирования: Р.М. Султанова. Конституционно-договорное сотрудничество избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с территориальными органами внутренних дел по обеспечению правопорядка в период проведения выборов. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 50-53.

Деятельность органов внутренних дел по защите прав и свобод граждан Российской Федерации, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности¹ включает обязанности по взаимодействию с избирательных комиссий в подготовке и проведению выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления².

На сегодняшний день сложилась определенная практика конструктивного взаимодействия организаторов выборов с органами внутренних дел. В то же время, большой объем и разнообразие применяемых избирательных технологий требует от избирательных комиссий и органов внутренних дел более эффективных действий по выявлению и пресечению нарушений избирательного законодательства в целях обеспечения и защиты, избирательных прав и свобод граждан РФ³.

Демократия и неотъемлемые от нее институты выборов и избирательных прав граждан относятся по своему характеру к числу исходных, фундаментальных ценностей российского конституционного правопорядка⁴.

Организация и обеспечение подготовки и проведения выборов возложены на избирательные комиссии, состоящие из нескольких членов, коллективно решающих вопросы организации выборов. В пределах своей компетенции избирательные комиссии самостоятельны и независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Центральная избирательная комиссия является главной и организует выборы, на которую законом также, возложено руководство деятельностью всех остальных подчиненных ей избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов⁵. Феде-

ральные законы о выборах устанавливают соподчиненность и распределение полномочий между избирательными комиссиями только чаще всего, применительно к проведению выборов на федеральном уровне⁶.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является вышестоящей для других комиссий при проведении выборов Президента Российской Федерации⁷ и депутатов Государственной Думы⁸.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации организует выборы регионального уровня⁹. Правовая основа, определяющая принципы избирательного права и деятельность органов государственной власти, представлена Конституцией Российской Федерации¹⁰ и федеральными законами.

Права и обязанности субъектов, участвующих в выборах на всех стадиях избирательного процесса, проводимых в стране, регулируются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹¹ и другими федеральными законами¹².

В Конституциях республик, Уставах краев, областей, городов федерального значения, автономных округов, автономной области, законах о выборах депутатов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и о муниципальных выборах устанавливается порядок проведения региональных и местных выборов.

Помимо вышеперечисленного, правовой основой деятельности органов внутренних дел в период проведения выборов является Соглашение о взаимодействии между ЦИК России и МВД России¹³, которое регламентирует деятельность органов внутренних дел в части выявления и пресечения противоправной деятельности при проведении избирательных кампаний, регистрации (учете) избирателей и участников референдума, проверки подписей избирателей и участников референдума, обмена информацией.

В соответствии с Соглашением, при организации взаимодействия и координации деятельности, избирательные комиссии и органы внутренних дел руководствуются определенными принципами. Избирательные комиссии независимы в принятии решений и осуществлении возложенных функций, а ОВД уполномочены самостоятельно реализовывать собственные задачи и полномочия, выбирая формы и методы использования собственных сил и средств. Информацию, полученную на основании

Соглашения, необходимо использовать исключительно в рамках выполнения возложенных задач, соблюдая принципы законности, профессионализма и конфиденциальности. Помимо этого, как избирательные комиссии, так и органы внутренних дел должны исполнять достигнутые договоренности

при взаимном доверии, строго соблюдая государственную и служебную тайну.

ЦИК России и МВД России осуществляют сотрудничество по различным направлениям. Наиболее важным из них представляется создание необходимых условий для реализации гражданами всеобщего равного и прямого избирательного права, а также волеизъявления при участии в референдуме. Данная задача реализуется в целях обеспечения одного из важнейших политических прав граждан избирать и быть избранным.

Однако не менее значимыми направлениями сотрудничества являются выявление и пресечение противоправной деятельности при проведении избирательных кампаний (кампаний референдумов) на территории Российской Федерации, а также обеспечение общественного порядка при проведении выборов (референдумов), безопасности деятельности избирательных комиссий и их должностных лиц при исполнении ими должностных обязанностей¹⁴.

ЦИК России и МВД России так же, взаимодействуют при регистрации (учете) избирателей (участников референдума), составлении и уточнении списков избирателей (участников референдума), проверке сведений о кандидатах на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные сведения о кандидатурах на выборные должности, в части, касающейся установления факта подачи уведомления о наличии у данных граждан, судимости, гражданства иного государства, вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве.

Избирательные комиссии совместно с органами внутренних дел осуществляют проверку достоверности сведений, указываемых гражданами при внесении (перечислении) пожертвований в избирательные фонды, фонды референдума, а также пожертвований политическим партиям и их региональным отделениям¹⁵.

Они так же осуществляют проверку подписей избирателей (участников референдума), поставленных в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, инициативы проведения референдума и организуют информационное взаимодействие, в том числе в электронном виде.

Основные формы взаимодействия на всех уровнях представлены взаимным информационным обменом, взаимными консультациями по вопросам, входящим в компетенцию избирательных комиссий и органов внутренних дел, а также проведением совместных совещаний, рабочих встреч и тематических семинаров¹⁶. Так же предусмотрено совместное (по согласованию) проведение проверок по обращениям и заявлениям граждан о нарушениях

законодательства, в том числе с выездом в субъекты Российской Федерации¹⁷.

При организации выборов значительная роль отводится избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации и территориальным органам внутренних дел.

В рамках взаимодействия определяется порядок информационного обмена в ходе подготовки и проведения выборов (референдумов) и в период между ними, получение и обработка объема сведений о кандидатах на выборные должности, как в электронном виде, так и на бумажном носителе, а также порядок их передачи, и иные задачи и полномочия, возложенных на избирательные комиссии и органы внутренних дел в период подготовки и проведения выборов (референдумов).

Одним из важнейших направлений взаимодействия избирательных комиссий с органами внутренних дел является обеспечения правопорядка в период проведения выборов. С этой целью реализуется ряд задач, посредством которых гарантируется безопасность граждан.

Избирательные комиссии (комиссии референдума) передают в территориальные органы МВД России списки и адреса избирательных участков, образованных на данной территории, сведения о должностных лицах избирательных комиссий, их контактные телефоны. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации по запросам руководителей территориальных органов МВД России представляют сведения об избирателях (участниках референдума).

В свою очередь, территориальные органы МВД России в целях уточнения списков избирателей (участников референдума) представляют в территориальные (участковые) избирательные комиссии сведения о выдаче (замене) избирателями (участниками референдума) паспорта гражданина Российской Федерации, регистрации избирателя, участника референдума по месту жительства и о снятии его с регистрационного учета по месту жительства в соответствии с установленным порядком.

Избирательные комиссии (комиссии при проведении референдума) в согласованные сроки информируют территориальные органы МВД России о планируемых маршрутах перевозки избирательной документации, а также направляют сведения о транспортных средствах (марка, модель, государственные регистрационные знаки) и водителей (фамилия, имя, отчество, номер водительского удостоверения), привлекаемых избирательными комиссиями (комиссиями референдума) в период подготовки и проведения выборов (референдумов). Территориальные органы МВД России осуществляют проверку по информационным и оперативно-справочным учетам органов внутренних дел этих транспортных средств на предмет установления факта проведения технического осмотра, а также водите-

лей указанных транспортных средств, в том числе в целях установления среди них лиц, систематически нарушающих правила дорожного движения, совершающих другие правонарушения, а также ранее судимых.

В целях обеспечения законности и общественного порядка в период подготовки и проведения выборов (референдумов), территориальные органы МВД России, не позднее чем через пять дней после получения сведений о назначенных выборах (референдумах), направляют в соответствующие избирательные комиссии (комиссии референдума) информацию о принимаемых мерах по обеспечению безопасности предстоящей избирательной кампании (референдума), а также списки должностных лиц, ответственных за вопросы обеспечения общественного порядка и безопасности участников избирательного процесса, с указанием их контактных телефонов.

Охрану помещений избирательных комиссий, включая помещения для голосования, а также охрану избирательной документации при их перевозке по запросам избирательных комиссий территориальные органы МВД России обеспечивают на безвозмездной основе. Они могут вносить корректировки в планы комплексного использования сил и средств органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах (план единой дислокации) по приближению маршрутов патрулирования, нарядов наружных служб к избирательным участкам. Помимо этого, территориальные органы МВД России совместно с избирательными комиссиями (комиссиями референдума) организуют подготовку сотрудников полиции, слушателей и курсантов образовательных учреждений МВД России к несению службы на объектах проведения выборов.

Они разрабатывают методические рекомендации, инструкции, памятки по вопросам взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и избирательных комиссий (комиссий референдума) по обеспечению безопасности и законности в период подготовки и проведения выборов и референдумов.

В случае выявления экстремистской и иной противоправной деятельности, в том числе возбуждающей социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, территориальные органы МВД России принимают незамедлительные меры по ее пресечению. На них лежит ответственность в возможно короткие сроки информировать избирательные комиссии (комиссии референдума) о выявленных фактах нарушений законодательства Российской Федерации о выборах (референдумах), а также принимать по данным фактам меры.

Территориальные органы МВД России проводят проверки по фактам нарушения закона, принимают меры по их пресечению, а так же информируют из-

бирательные комиссии (комиссии референдума) о выявленных фактах и принятых мерах.

Помимо этого, они оказывают содействие избирательным комиссиям (комиссиям референдума) в обеспечении избирательных прав граждан Российской Федерации, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в изоляторах временного содержания, а также граждан, подвергнутых административному задержанию либо административному аресту¹⁸.

Необходимость взаимодействия избирательных комиссий с органами внутренних дел обуславливается потребностью поддержания правопорядка и обеспечения безопасности граждан в период подго-

товки и проведения выборов. Требуется так же отметить, что представители ЦИК России совместно с представителями МВД России, а представители избирательных комиссий субъектов Российской Федерации совместно с представителями соответствующих территориальных органов МВД России осуществляют в ходе подготовки и проведения выборов (референдумов) выезды в соответствующие регионы и территории с целью оказания практической помощи избирательным комиссиям и органам внутренних дел Российской Федерации по вопросам организации их взаимодействия в период избирательных кампаний (кампаний референдума) в целях обеспечения безопасности и законности.

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О полиции» «Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, N 7, ст. 900, <http://www.pravo.gov.ru>.

² Актуальные проблемы избирательного права. Эбзеев Б.С., Беленовский 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. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.

³ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018.

Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Самовыдвижение на выборах: конституционная ценность и (или) социально-политическая целесообразность? // Конституционное и муниципальное право. 2014. №5

⁴ Альбом схем по основам современного конституционализма. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Горшенева И.А., Агафонов С.И., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. Москва, 2017.

⁵ Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №2. Ст.171. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁶ Выборы Президента Российской Федерации. Харламов С.О., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2018.

⁷ Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// СЗ РФ. «Собрание законодательства РФ», 24.02.2014, N 8, ст. 740. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ Актуальные проблемы избирательного права. 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. учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под редакцией Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. Москва, 2016.

⁹ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁰ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// СЗ РФ. 2002. №24. Ст.2253. <http://www.pravo.gov.ru>.

¹¹ Саудаханов М.В., Макеев Р.А. К вопросу о конституционных основах регулирования некоторых аспектов института президентской власти в Российской Федерации // Сборник статей по итогам «VI международной научной конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества» (27 марта 2013 г.) / Москва – 2013. С. 132 – 137

¹² Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 02.02.2016 // СПС Гарант, 2018.

¹³ Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Богданов А.В., Ильинский И.И. Москва, 2017.

¹⁴ Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Саудаханов М.В. О соотношении понятий конституционный контроль и конституционный надзор в конституционной практике России // Вестник Московского университета МВД России, 2013, № 12. С. 137 – 142

¹⁵ Теория государства и права: учебник. Бастрыкин А.И., Рассолов М.М., Иванов А.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Оксамытный В.В., Опалева А.А., Рыбаков А.Ю., Шагиева Р.В., Рассолов И.М., Карнаушенко Л.В., Горбунов М.А., Мамонтов А.Г., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Калинин А.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

¹⁶ Судебная власть в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: монография. Лысов П.К., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Калинин В.Н., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

¹⁷ Избирательное право. Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Виноградов В.А., Хазов Е.Н., 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. Москва, 2015. Сер. Юриспруденция для бакалавров (2-е издание, переработанное и дополненное)

LEGAL REGIME OF PRE-ELECTION CAMPAIGNING (COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS)

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Vladimir Ivanovich CHERVONYUK,
professor of the department constitutional and
municipal law Moscow University of the Ministry of
Internal Affairs of Russia the name of V. Ya. Kikotya,
doctor of law

Elena Yurievna ZINCHENKO,
professor of the department constitutional and
municipal law Moscow University of the Ministry of
Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya
Candidate of Legal Sciences

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,
профессор кафедры конституционного и муниципально-
го права Московского университета МВД
России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических
наук

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

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

Annotation. Election agitation in its constitutional meaning is the most important stage in the realization of the material electoral rights of citizens, mechanisms and legal means for their provision. From a formal legal point of view, the legal regime of pre-election campaigning in foreign countries is characterized by a number of prohibitions and restrictions, excessive detail of rules and procedures addressed to the participants in the electoral process. The application of the comparative approach to the problem makes it possible to assess the general and special situation in the constitutional practice of foreign countries, to discover and extrapolate valuable constitutional experience into the contemporary Russian political and legal reality.

Keywords: elections, election campaign, act on the appointment of elections, the right to conduct election campaigning, the duration (beginning and completion) of the campaign period, the period of “electoral silence”, the procedural timing of electoral actions, open / closed list of forms of election campaigning, restriction of use forms of agitation (means of visual agitation, printed publications, etc.), the timing of the conduct of public opinion polls

Аннотация. Предвыборная агитация по своему конституционному смыслу представляет собой важнейший этап реализации материальных избирательных прав граждан, механизмов и юридических средств их обеспечения. С формально-юридической точки зрения правовой режим предвыборной агитации в зарубежных странах отличается наличием множества запретов и ограничений, чрезмерной детализированностью правил и процедур, обращенных к участникам избирательного процесса. Применение компаративистского подхода к проблеме позволяет оценить общее и особенное, складывающееся в конституционной практике зарубежных стран, обнаружить и экстраполировать ценный конституционный опыт в современную российскую политико-правовую действительность.

Ключевые слова: выборы, избирательная кампания, акт о назначении выборов, право на проведение предвыборной агитации, продолжительность (начало и завершение) агитационного периода, период «электоральной тишины», процессуальные сроки совершения электоральных действий, открытый/закрытый перечень форм предвыборной агитации, ограничение использования форм агитации (средств наглядной агитации, печатных изданий и др.), сроки проведения опросов общественного мнения

Для цитирования: В.И. Червонюк, Е.Ю. Зинченко. Правовой режим предвыборной агитации (сравнительно-правовой анализ). Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 54-60,

Общим принципом, на основе которого должна проводиться любая избирательная кампания, является предоставление равных возможностей для всех участвующих в ней политических партий и групп избирателей. Именно этого стремится добиться законодатель, создавая механизм

защиты прав каждого из участников кампании. Выборы органично связаны с правом; воспроизводство публичной власти посредством выборов возможно исключительно в правовой форме, способами и средствами дозволенными или не запрещенными законом, подчиняясь требованиям обще дозволительного типа (принципа) правового регулирования и презумпции добросовестного поведения.

Точно так же и агитация, равно как и избирательная кампания в целом, должна проводиться на принципах, в формах, в сроки и в местах, определенных законом. Еще один из важнейших принципов предвыборной агитации, законодательно установленный, является принцип свободы проведения избирательной кампании, кроме ограничений, определенных в самом законе.

Правовой режим предвыборной агитации с формально-юридической точки зрения отличается наличием множества запретов и ограничений, чрезмерной детализированностью правил и процедур, обращенных к участникам избирательного процесса.

Так, Закон Японии о выборах почти наполовину состоит из статей, касающихся регулирования избирательной кампании и в некоторых вопросах доходит до самых мельчайших деталей и нюансов.

В этой связи справедливо обращается внимание на то обстоятельство, что при исключительно подробной регламентации, в общем-то, малозначимых аспектов проведения избирательной кампании, таких как размер избирательных плакатов или пределы допустимого расстояния штабов кандидатов от входа в избирательный участок (помещение для голосования избирателей), закон обходит молчанием такой вопрос, как определение самого понятия «избирательная кампания».

«Закон Японии о выборах детально регламентирует порядок общения кандидатов с избирателями. Разрешенными видами такого общения являются обращение кандидата к избирателям на улице, предвыборные собрания с участием всех кандидатов избирательного округа, предвыборные собрания по выдвижению кандидатов и проводимые отдельными кандидатами «частные собрания».

Кандидаты могут выступать только в определенных общественных местах (школы, публичные залы), причем в каждом таком месте можно выступать только один раз. Законом о выборах разрешены такие формы избирательной активности, которые можно проводить только с 8 часов утра до 8 часов вечера.

Существует ограничение по числу участников, а также требования к внешнему виду участников автомобильного проезда. Статья 141 Закона о выборах ограничивает использование автотранспорта, катеров, громкоговорителей. На выборах в Парламент (кроме выборов в Палату представителей по системе пропорционального представительства)

кандидаты могут использовать не более двух автомобилей, катеров, громкоговорителей. На выборах в Палату представителей по одномандатным избирательным округам и выборах в Палату советников по многомандатным избирательным округам кандидаты могут пользоваться машиной бесплатно.

При этом если на выборах в Палату представителей по системе пропорционального представительства политические партии могут использовать свой транспорт в допустимом законом количестве, то на выборах в Палату советников по системе пропорционального представительства это категорически запрещено»¹.

В теории и практике избирательного права характер аксиомы приобрело положение о том, что избирательная кампания может начаться только после принятия акта о назначении выборов. Так, по законодательству Польши президентская избирательная кампания начинается со дня опубликования постановления Маршала Сейма о назначении выборов (ст. 76 «б» Закона о выборах), а парламентская - со дня опубликования постановления Президента Республики о назначении выборов (ст. 85). Всякие действия, игнорирующие этот императив, признаются юридически ничтожными.

Так, «в отношении парламентских выборов Закон устанавливает, что все действия, совершенные до этого срока политическими партиями или избирателями, носящие характер предвыборной кампании, признаются недействительными (п. 2 ст. 85)»². Таким образом, конституционный запрет совершать какие-либо юридически значимые электоральные действия (а равно принятие юридических решений, относящихся к выборам) как и принятие каких-либо решений, связанных с этим влекут за собой меры юридической защиты.

Между тем в Государственная избирательная комиссия неоднократно фиксировала участвовавшие особенно в последние годы случаи «фальш-старта» избирательных кампаний. Чаще всего это проявляется в активном использовании средств массовой информации для распространения не всегда достоверных сведений о потенциальных соперниках или различных скрытых формах лоббирования собственных интересов кандидатов и политических партий.

В подавляющем большинстве государств закрепляется право субъектов избирательного процесса на проведение предвыборной агитации. Можно считать несколько экзотичными, тем не менее имеющее место в конституционной действительности отдельных стран ситуации, связанные с тем, что проведение предвыборной агитации кандидатами, политическими партиями (коалициями), в том числе с учетом структуры парламента, законодательством этих стран не предусмотрено.

Так, «в КНДР предвыборная агитация кандидатами в депутаты Верховного народного собрания

фактически не проводится, так как по избирательному округу выдвигается только один кандидат. По иным причинам отмеченное проявляется в других странах. В частности, законодательство о выборах, например, Брунея, Соломоновых Островов, Таиланда, Тувалу»³ не содержит положений, регулирующих порядок проведения предвыборной агитации.

По Конституции Государства Бруней Даруссалам от 29 сентября 1959 г. члены Законодательного совета назначаются Его Величеством Султаном Брунея (притом, что каждый такой член «занимает свою должность так долго, как это угодно Его Величеству Султану» (31.1.), и предвыборная агитация законодательством не предусмотрена⁴.

В Таиланде кандидат в сенаторы не должен быть членом политической партии и не вправе проводить предвыборную агитацию.

В соответствии с законодательством о выборах кандидаты в сенаторы не могут поддерживаться политическими партиями, однако в ходе избирательной кампании отмечались случаи такой незаконной поддержки (законодательно закреплено, что для выдвижения в качестве кандидата в сенаторы лицо не должно состоять в политической партии либо находиться на государственной службе в течение пяти лет до дня его выдвижения кандидатом в сенаторы); кроме того, кандидатам в сенаторы законодательно запрещено проводить предвыборную агитацию, за исключением представления необходимой информации о себе; они могут выступать перед избирателями, но без использования микрофона; выпускать информационные листовки с изложением своей биографии, но без включения в них предвыборных обещаний или комментариев по поводу политики, проводимой правительством⁵.

Процессуальные сроки совершения предвыборных мероприятий (электоральных действий, решений)

Как правило, нормы о сроках предвыборной избирательной кампании определены единым для всех видов выборов способом. Акт назначения выборов (или указание о начале избирательной кампании и начале избирательного процесса является тем юридическим фактом, с которым связан отсчет всех основных избирательных мероприятий, включая и предвыборную агитацию. С этим обстоятельством непосредственно или косвенно связано определение продолжительности агитационного периода.

Как показывает анализ, избирательное законодательство современных государств по-разному, порой с диаметральных позиций, относится к определению продолжительности агитационного периода – того промежутка времени, в пределах которого участники избирательного процесса вправе (или, напротив, лишены такого права) совершать юридически значимые электоральные действия.

Прежде всего, обращает на себя внимание то обстоятельство, что в одних случаях в национальных законах речь идет исключительно о продолжительности времени избирательной кампании, в то время как избирательные законы других стран содержат нормы, касающиеся продолжительности именно агитационного периода. В законодательстве некоторых стран речь идет и о продолжительности избирательных кампаний (например, президента и членов парламента), и о продолжительности агитационного периода.

Иллюстрацией к первой ситуации является конституционное законодательство Индонезии, в соответствии с которым при проведении парламентских выборов – выборов Народного консультативного совета – продолжительность избирательной кампании составляет девять месяцев⁶. Точно так же Конституция Республики Филиппин от 2 февраля 1987 г. (ст. IX, разд. 9 Части «Избирательная комиссия») устанавливает, что избирательная кампания должна начинаться за 90 дней до дня голосования и заканчиваться через 30 дней после этого дня до тех пор, пока иное не будет закреплено избирательной комиссией для специальных случаев⁷.

Что касается второго из отмеченных подходов конституционно-правового оформления продолжительности предвыборных мероприятий, то такая форма является наиболее распространенной. При этом сроки предвыборной агитации существенно отличаются от страны к стране. Так, «в Венгрии продолжительность предвыборной агитации составляет 50 дней, на Кипре – 40 (при проведении президентских выборов и в электронных средствах массовой информации), в Хорватии – 35, в Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Словакии, Словении – 30 (в Болгарии при проведении парламентских выборов в 2001 году – 60), в Греции – 25, в Исландии, Сан-Марино – 21, в Македонии – 19, в Чехии – 14 (при проведении первых всеобщих прямых президентских выборов в 2013 году), в Андорре – 12 дней»⁸.

Следующий подход к проблеме, как отмечалось, характеризуется тем, что в ряде государств законодательство не определяет продолжительность и календарные рамки – начало и (или) окончание агитационного периода (например, Лихтенштейн, Норвегия, Чехия – при проведении парламентских выборов), либо содержит запрет на проведение предвыборной агитации в электронных средствах массовой информации в период со дня официального обнародования решения о назначении выборов до времени окончания голосования избирателей в день выборов (например, Дания).

К примеру, в Чехии законодательство о парламентских выборах не предусматривает конкретного календарного дня начала агитационного периода для участников парламентских выборов, т. е. участники выборов вправе начинать проведение своей

предвыборной агитации в любое время, в том числе непосредственно после официального объявления о назначении даты проведения выборов. При этом законодательство не запрещает проведение предвыборной агитации непосредственно перед днем голосования, а также в день голосования, т.е. отсутствует период «электоральной тишины», в том числе и в день голосования. Вместе с тем участники выборов не вправе в день голосования проводить свою предвыборную агитацию в помещениях для голосования избирательных участков, а также в непосредственной близости от них⁹.

Четвертый подход также имеет распространение, к примеру, в государствах-участниках ОАГ. Соответственно в Аргентине избирательная кампания по выборам депутатов и сенаторов должна начинаться за 60 дней до дня голосования, Президента – за 90 дней, при том, что агитационный период в СМИ фактически начинается за 32 дня до дня голосования¹⁰.

Сроки проведения избирательной кампании для конкретных кандидатов определяются стандартно для всех видов выборов. Избирательная кампания (на этапе предвыборной агитации) начинается в день, следующий за последним днем, когда произведена регистрация кандидатов на выборы. С этого времени начинается отсчет предвыборных мероприятий.

За редким исключением (как это, к примеру, характерно для Чехии) законодательство достаточно определенно указывает на время (срок) окончания предвыборной агитации. По общему правилу агитационный период заканчивается за сутки до проведения голосования. Так, избирательное законодательство Франции устанавливает, что «всякая избирательная кампания должна быть завершена за 24 часа до начала голосования».

При этом в отношении президентской избирательной кампании Закон дополнительно устанавливает, что она не может проводиться и в день голосования до его завершения (п. 2 ст. 76 «Б» Избирательного кодекса). В период с момента окончания избирательной кампании и до завершения голосования запрещается оглашение результатов проведенных опросов общественного мнения по поводу предпочтений избирателей и возможного исхода голосования. В этот период нельзя проводить собрания, митинги, манифестации, произносить речи, раздавать листовки, равно как и иным способом вести агитацию в пользу кандидатов.

«Многие государства законодательно предусматривают период «электоральной тишины», который может охватывать один или несколько дней перед днем голосования (Бутан, Индия, Индонезия, Малайзия, Монголия, Непал, Филиппины, а также Латвия, Словения, Хорватия), либо день «электоральной тишины» охватывает только день голосования (Маршалловы Острова). По мнению национального

законодателя, период «электоральной тишины» способствует формированию у избирателя самостоятельной позиции непосредственно перед осуществлением его волеизъявления.

В Индии, воспринявшей принцип «электоральной тишины», предвыборная агитация, согласно статье 39А Акта о народном представительстве 1951 г., заканчивается за 48 часов до дня голосования, т.е. за двое суток до дня выборов; подобная ситуация имеет место и в других странах (например, в Бутане)¹¹.

Избирательное законодательство таких государств, как Болгария, Греция, Монголия, Италия запрещает предвыборную агитацию в любой форме накануне и в день голосования. В Италии в день голосования запрещается размещение агитационных материалов в радиусе 200 метров от избирательного участка. Любое лицо, нарушившее это требование, подлежит наложению штрафа (от 103 до 1032 евро) или лишению свободы на срок до одного года.

Законодательство государств-участников ОАГ закрепляет и дополнительные к тому требования. Так, статьей 64 *quater* Национального избирательного кодекса Аргентины запрещается передача в эфир на каналах телевидения и радио, а также опубликование в печатных СМИ ранее чем за 32 дня до дня голосования рекламных материалов с целью добиться избрания на выборах¹². Запрещено в течение семи дней, непосредственно предшествующих дню голосования, проводить какие-либо агитационные мероприятия, иные общественно значимые мероприятия, которые могут склонить избирателей на сторону какого-либо кандидата. В Панаме агитационный период заканчивается за три дня до дня голосования; в рамках трехдневного периода «электоральной тишины» запрещена продажа алкогольных напитков.

В то же время законодательство ряда стран (Австралия, Восточный Тимор, Папуа - Новая Гвинея) не содержит требования «электоральной тишины», соответственно возможность проведения предвыборной агитации существует и в день голосования, в том числе непосредственно вблизи помещения для голосования.

В Восточном Тиморе в день голосования на парламентских выборах агитационная деятельность разрешается с 08:00 до 18:30, в то время как за двое суток до дня голосования на президентских выборах действует запрет в отношении агитации. В Венгрии при проведении 6 апреля 2014 года парламентских выборов в соответствии с новым законодательством о выборах предвыборная агитация начиналась не ранее чем за 50 дней до дня голосования и заканчивалась после истечения времени голосования в день голосования избирателей.

В связи с рассматриваемой проблемой необходимо обратить внимание на еще одно обстоятельство, связанное с затронутым выше. Законодатель-

ство ряда государств детально регулирует вопросы проведения опросов общественного мнения и обнародования их результатов, в том числе в части установления сроков их обнародования до дня голосования либо в день голосования. В частности, в Греции в течение 15 дней до дня голосования законодательно запрещено проведение опросов общественного мнения (на практике результаты некоторых опросов общественного мнения размещаются в сети Интернет).

Сходная с этой ситуация в Люксембурге, Монголии, Словении, Чехии. Закон о выборах Президента Монголии запрещает проведение опросов общественного мнения за неделю до дня голосования избирателей; в Чешской Республике законодательство о парламентских выборах запрещает обнародование результатов опросов общественного мнения позднее чем за три дня до дня выборов, а также в день выборов до окончания официального времени голосования во второй день голосования избирателей. «В Словении, наоборот, еще в 2011 году Конституционный суд признал неконституционным законодательный запрет на обнародование менее чем за семь дней до дня голосования результатов опросов общественного мнения и, таким образом, допускается обнародование указанных опросов в любое время, в том числе и в день голосования»¹³.

Ограничения использования средств наглядной агитации печатных изданий и иных форм агитации

Содержанием предвыборной агитации охватываются: призывы голосовать за кандидата (списки кандидатов); выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению; распространение информации о кандидате, не связанной с его профессиональной деятельностью и др. Вместе с тем законодательство отличается определенностью в вопросах о том, кто может участвовать в предвыборной агитации и кому это запрещено; в каких формах допустима предвыборная агитация; где, в каких местах предвыборная агитация может проводиться и где ее проведение запрещено; каким требованиям должны соответствовать предвыборные материалы и пр.

Законодательно определен круг лиц и органов, не имеющих права участвовать в предвыборной агитации. К примеру, «в Южной Корее это все без исключения органы государственной власти и местного самоуправления, лица, занимающие государственные или выборные муниципальные должности, воинские части, военные учреждения, благотворительные и религиозные организации, избирательные комиссии, иностранные граждане, международные организации и др. Аналогичные ограничения существуют практически во всех без исключения странах»¹⁴.

В принципе законодательство допускает открытый перечень форм предвыборной агитации, хотя

довольно внушительная группа государств предпочитают т. н. закрытый их перечень. С этой точки зрения законодательство зарубежных стран достаточно педантично подходит ко всему, что связано с осуществлением предвыборной агитации.

Так, «польский Закон о выборах в Сейм запрещает проведение предвыборной агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, а также выплатой денежных средств. За эти и другие нарушения к кандидату может быть применена так называемая санкция ничтожности: по предложению соответствующей избирательной комиссии суд может отменить решение о его регистрации»¹⁵.

«По Конституции Греции (ст. 29) полностью запрещаются в какой бы то ни было форме выступления судебных чиновников, военнослужащих в широком смысле этого слова, представителей органов безопасности и государственных служащих в поддержку политических партий, а также активная деятельность в пользу партий служащих юридических лиц публичного права, государственных предприятий и органов местного самоуправления»¹⁶.

Так, в ряде государств ОАГ предусматривается частичный конституционный запрет на проведение агитационных действий и мероприятий. В частности, «в Белизе в соответствии с законодательством о выборах определенные формы агитации запрещены: размещение предвыборных агитационных материалов на телевидении, политические (агитационные) выступления, распространение и размещение агитационной атрибутики (значков, плакатов, баннеров, флагов и др.), при этом разрешается проведение предвыборной агитации в день голосования, но не ближе чем на расстоянии 100 метров от помещения для голосования и, кроме того, в пределах 100-метровой зоны запрещается общение избирателей друг с другом, общении е разрешается только между избирателем и сотрудником избирательного органа в форме вопросов и ответов»¹⁷.

Разветвленная сеть запретов предусмотрена законодательством Чили. В частности, «не разрешается проводить предвыборную агитацию путем размещения рисунков, плакатов и афиш на стенах, внутренних или внешних, будь они частные или государственные, кроме тех на которые получено разрешение собственника, владельца или пользователя стены, то же самое касается оборудования зданий, а также проездных мостовых, парков, почт, фонтанов, статуй, садов, семафоров и киосков. Запрещается агитация на улицах, на предметах, имеющих электронное назначение: телефонное, телевизионное и др. Муниципальные власти обязаны убрать или приказывать убрать все избирательные и агитационные материалы, которые нарушали вышеназванные правила. Кандидаты и политические партии обязаны возместить расходы, которые понесли хозяйствен-

ные службы муниципалитетов при ликвидации таких материалов»¹⁸.

«Законодательство Италии о выборах (Закон № 12 от 1956 г., устанавливающий стандарты для проведения избирательной кампании, Закон № 515 от 1993 г., регулирующий правила проведения избирательных кампаний на выборах в Палату депутатов и Сенат, Закон № 28 от 2000 г., устанавливающий положения о равном доступе к СМИ во время избирательных кампаний и кампаний референдумов) разрешает проводить избирательную кампанию только заинтересованным сторонам; устанавливает ответственность за уничтожение и порчу агитационных материалов.

Такое правонарушение наказывается штрафом (в зависимости от тяжести от 103 до 1032 евро) или лишением свободы на срок до одного года. Если правонарушение совершено должностным лицом, то лишение свободы может составить два года»¹⁹.

Статья 50 (раздел «С») Генерального избирательного Закона № 51 от 17 марта 2014 г. Сирийской Арабской Республики устанавливает условия, касающиеся избирательной агитации. В частности, в статье закреплено, что «избирательная агитация не должна включать в себя действия, противоречащие общественному порядку и благопристойности». Статья 53 вышеупомянутого Закона запрещает в любой форме предоставлять или использовать служебное положение или государственные ресурсы в предвыборной агитации кандидата.

В ходе предвыборной агитации кандидаты обязаны:

- не использовать методы «черного» пиара против других кандидатов;
- способствовать сохранению национального единства и избегать в своей агитации любых элементов религиозного, конфессионального, расового или племенного характера;
- не нарушать общественный порядок и общественную мораль;
- не размещать агитационные материалы вне специально отведенных для этого зон²⁰.

Достаточно распространены в законодательстве разных стран запреты и ограничения, относящиеся к предвыборной агитации²¹. Их систематика в особенности показательна в избирательном законодательстве Южной Кореи. В частности, Закон о выборах предусматривает:

«Запрет на использование независимыми кандидатами партийной поддержки. Независимые кандидаты не допускать высказывания, позволяющие ассоциировать их с какой-либо политической партией; политические партии не должны поддерживать независимых кандидатов.

Запрет на использование преимуществ, вытекающих из занятия кандидатом высокой должности или государственного поста. Ни одно должностное

лицо не имеет права проводить избирательную кампанию, пользуясь преимуществом своего положения. Это положение подробно регулируется Законом о профессиональной этике госслужащих.

Запрет на участие в избирательных кампаниях определенных категорий лиц. Запрещается участие в избирательной кампании любого уровня следующих групп лиц: государственных и муниципальных служащих; членов избирательных комиссий; штатных сотрудников корпораций, в которых более 50% акций принадлежит государству; членов ассоциации выпускников; членов массовых обществ по интересам; членов национальных массовых движений, учрежденных специальными законами и финансируемых за счет государства или местных бюджетов, а также получающих субсидии от государства или местных исполнительных органов (Общество за лучшее завтра. Федерация свободной Кореи и др.); членов организаций, чей устав запрещает участие в избирательной кампании, и некоторых других.

Запрет на проведение избирательной кампании в пользу победы другого кандидата. Кандидат, начальник и сотрудники штаба избирательной кампании, независимо от выполняемой функции, не могут проводить избирательную кампанию в пользу другой политической партии или кандидата.

Запрет на осуществление определенных действий. За 180 дней до выборов запрещено устанавливать, распространять, транслировать изображение кандидата, его имя, название политической партии на венках, надувных шарах, плакатах, растяжках, постерах, производить и распространять продукцию, символизирующую кандидата, такую как куклы, талисманы и т.п. Запрещена избирательная кампания художественными и театральными средствами - нельзя устраивать театральные представления, спектакли, просмотр художественных фильмов, развлекательные мероприятия с избирательным подтекстом.

Запрет на публикацию недостоверной информации. Этот запрет обращен ко всем сотрудникам средств массовой информации, а также к тем, кто собирает и распространяет информацию о выборах, политических партиях и кандидатах.

Запрет на использование внутренней трансляции для ведения избирательной кампании и на использование звуко- и видеозаписывающей аппаратуры (ст. 100)

Запрет на проведение массовых мероприятий в период избирательной кампании. Кандидаты на выборные должности в период избирательной кампании могут выступать только с предвыборными речами, участвовать в дебатах, но не имеют права выражать свои политические взгляды, выступать с сообщениями о политической ситуации, читать лекции для широкой публикации

Запрет на проведение предвыборной агитации в ночное время. Предвыборные выступления, интервью или дебаты не могут проводиться с 23.00 до 6.00 следующего дня, а любая форма предвыборной агитации на открытом воздухе не может проводиться с 22.00 до 7.00 следующего дня. Допускается проведение предвыборных выступлений на открытом воздухе с 6.00 до 7.00 и с 22.00 до 23.00 только с применением портативных громкоговорителей.

Запрещено использование любых приспособлений с открытым огнем (факелов и т.п.), кроме тех случаев, когда их используют организаторы для освещения площадки и близлежащих территорий.

Запрет на проведение процессий. Запрещается собираться более чем 5 участникам (в присутствии непосредственно кандидата - более чем 10 участникам) для проведения следующих мероприятий: уличных маршей, приветствий, скандирования избирательных лозунгов.

Запрет на проведение агитации на дому. Нельзя осуществлять обход квартир в целях предвыборной агитации, а также для информирования жителей о проводимых избирательных мероприятиях (ст. 106). Запрещается использовать в целях проведения агитации личные события, празднования, церемонии - совершеннолетие, свадьбу, похороны и т.п.

Запрет требовать подпись или факсимиле. Нельзя оказывать давление на избирателей в целях получения подписи или факсимильной печати.

Запрет на публикацию опросов общественного мнения. За шесть дней до голосования и до закрытия избирательных участков запрещено публиковать данные опросов общественного мнения, касающиеся проведения выборов. Запрещено проводить опрос общественного мнения с использованием бюллетеней, похожих на выборные, от имени кандидата или политической партии в период 60 дней, предшествующих выборам²².

¹ Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / Науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. С.

² См.: Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский, Н.М. Касаткина, А.Г. Орлов, Н.Ю. Трещетенкова. М.: РЦОИТ: Норма, 2006.

³ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В. И. Лысенко; Под общей ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2013.

⁴ Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 2010. Т. 2: Средняя Азия и Индостан, 2010.

⁵ См. об этом: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Выпуск 5. Избирательное право / В. И. Червонюк, А. Ю. Мелехова, И. В. Калинин, И. С. Назарова [отв. ред. д. ю. н., проф. В. И. Червонюк]. М.: Московский университет МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 345.

⁶ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 2010.

⁷ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3: Дальний Восток, 2010.

⁸ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В. И. Лысенко; Под общей ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2015. С. 91.

⁹ Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А. Т. Орлов, М. А. Мещерякова, С. Я. Павлов, Т. О. Кузнецова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2013.

¹⁰ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. / В. И. Лысенко; Под общей ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 2. М., 2010. С. 115.

¹¹ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В. И. Лысенко; Под общей ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2013. С. 197.

¹² Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека, выборы. Пер. с исп. / Ред.-сост. Н. М. Миронов. -М.: ЛЕНАНД, 2007. С. 109 – 158.

¹³ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион. Вып. 4. М., 2015. С. 102, 103.

¹⁴ Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея. М., 2013.

¹⁵ Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М., 2006.

¹⁶ Конституция Республики Греции [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1.

¹⁷ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. Вып. 2.- М., 2010. С. С. 111 – 112.

¹⁸ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. Вып. 2. М., 2010.

¹⁹ Современные избирательные системы. Вып. 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия / Т.О. Кузнецова, Л.М. Ефимова, А.Г. Орлов, М.А. Сапронова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2015. С.

²⁰ Современные избирательные системы. Вып. 10. М.: РЦОИТ, 2015.

²¹ См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Выпуск 5. Избирательное право / В. И. Червонюк, А. Ю. Мелехова, И. В. Калинин, И. С. Назарова [отв. ред. д. ю. н., проф. В. И. Червонюк]. М.: Московский университет МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 311 и след.

²² Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея. М., 2013. С. 424.

УДК 34
ББК 67

@ Е.Н. Хазов, В.А. Бодарев, П.В. Несмелов, М.В. Саудаханов. 2018

LEGAL BASIS FOR THE USE OF FORCE AND FIREARMS BY OFFICERS OF THE NATIONAL POLICE OF THE KINGDOM OF SPAIN

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИМЕНЕНИЯ СИЛЫ И ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ СОТРУДНИКАМИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ КОРОЛЕВСТВА ИСПАНИЯ

Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,
Doctor of Law sciences, professor, Head of the department of constitutional and municipal law Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Евгений Николаевич ХАЗОВ,
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Viktor Anatol'evich BOLDAREV,
Head of the department of fire training Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Виктор Анатольевич БОЛДАРЕВ,
Начальник кафедры огневой подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Pavel Vyacheslavovich NESMELOV,
Candidate of Law sciences, associate Professor of activities of internal Affairs agencies in special conditions of UNK SP Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot

Павел Вячеславович НЕСМЕЛОВ,
Кандидат юридических наук, доцент кафедры деятельности ОВД в особых условиях УНК СП Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя,

Marat Vildanovich SAUDAKHANOV,
Candidate of Law sciences, Lecturer of the department of constitutional and municipal law Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Марат Вильданович САУДАХАНОВ,
Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02 – Конституционное право; Конституционный судебный процесс; Муниципальное право.

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Annotation. The article deals with the legal basis for the use of force and firearms by officers of the National Police of the Kingdom of Spain. The authors analyze the relevant sectoral Spanish legislation, the Spanish specialized legal literature and draw conclusions.

Keywords: legal framework, police, the use of force, the use of firearms, human rights and freedoms, the National Police, the Kingdom of Spain

Аннотация. В статье рассмотрены правовые основы применения силы и огнестрельного оружия сотрудниками Национальной Полиции Королевства Испания. Авторы проводят анализ соответствующего отраслевого испанского законодательства, испанской специализированной юридической литературы и делают выводы.

Ключевые слова: правовые основы, органы полиции, применение силы, применение огнестрельного оружия, права и свободы человека, Национальная Полиция, Королевство Испания

Для цитирования: Е.Н. Хазов, В.А. Бодарев, П.В. Несмелов, М.В. Саудаханов. Правовые основы применения силы и огнестрельного оружия сотрудниками Национальной Полиции Королевства Испания. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 61-64.

Применение закона - это искусство понимания не только буквы и духа закона, но также конкретных обстоятельств конкретной проблемы, которая должна быть решена. Деятельность право-

охранительных органов и, в частности, полиции сопряжена с постоянным разрешением конфликтных ситуаций, требующих от сотрудников применения развитых навыков коммуникативных компетенций,

закрывающихся, как правило, в переговорах, медиации и убеждении¹. Однако не всегда использование таких навыков позволяет достичь законных целей, стоящих перед органами правоохраны. В этом случае сотрудник вправе прибегнуть к применению силы в целях достижения ожидаемого результата: обеспечения исполнения закона и восстановления правопорядка.

Государства предоставляют своим правоохранительным органам правовые основания и полномочия для применения оружия, когда это обусловлено необходимостью достижения соответствующих законных целей. При этом государства не только разрешают, но и обязывают органы правоохраны применять оружие в тех случаях, когда его применение может стать причиной недостижения определенного ожидаемого результата.

Вместе с тем современные демократические государства, к которым, безусловно, относится Королевство Испания, наделяя правоохранительные органы полномочиями на применение силы и огнестрельного оружия, руководствуются положениями ст. 3 «Всемирной декларации прав человека»² и налагают на органы правоохраны обязательства по защите прав, свобод, законных интересов, личной неприкосновенности, жизни и здоровья человека и гражданина.

Правовую основу деятельности Национального корпуса полиции Королевства Испания, именуемого также Национальной Полицией (далее – Полиция Испании), в первую очередь составляют положения действующей Конституции, закрепленные в ст. 104: «Силы и Корпуса безопасности, подчиняющиеся Правительству, призваны защищать свободное осуществление прав и свобод граждан и обеспечивать их безопасность. Органический закон определяет функции, основные принципы деятельности и статус Сил и Корпусов безопасности»³.

На основании указанной нормы Конституции 13 марта 1986 года был принят Органический Закон 2/86 «О Силах и Корпусах безопасности»⁴, учредивший действующую в настоящее время Национальную Полицию Испании. Так, в соответствии с п. «d» ч. 2 ст. 5 названного Закона силы и корпуса безопасности «должны применять оружие лишь в тех ситуациях, когда очевидно существует серьезный риск для их жизни и физической неприкосновенности, физической неприкосновенности иных лиц, а также в обстоятельствах, которые могут представлять серьезную угрозу для общественной безопасности»⁵. При этом действовать сотрудники полиции должны решительно и без промедления, основываясь на принципах пропорциональности, целесообразности и логичности.

Следующим нормативным правовым актом, составляющим правовую основу применения оружия сотрудниками полиции, является «Инструкция о применении огнестрельного оружия сотрудниками сил и корпусов безопасности государства»⁵, принятая 14 апреля 1983 года Государственным Управлением Безопасности. Отметим, что из всех действующих в настоящее время нормативных правовых актов Королевства Испания указанный акт наиболее

четко и полно регламентирует случаи и порядок применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции.

Согласно данной Инструкции сотрудники сил и корпусов безопасности государства «могут применять огнестрельное оружие в случае проявления агрессии, направленной на самих сотрудников или на иных лиц, следующим образом и при наличии следующих обстоятельств:

Проявление агрессии ставит под угрозу жизнь или физическую неприкосновенность Сотрудника или иных лиц, на которых совершается нападение;

Сотрудник считает необходимым применение огнестрельного оружия в целях предотвращения или отражения агрессии, поскольку использование иных средств не является адекватным и пропорциональным по отношению к средствам, используемым агрессором;

Применению огнестрельного оружия должны предшествовать, если позволяют обстоятельства, требования, направленные в адрес агрессора, о сложении оружия, прекращении противоправного поведения, а также предупреждение о том, что нападающий находится перед лицом Сотрудника органа власти;

Если агрессор продолжает противоправное поведение, не смотря на предъявленные требования, Сотрудник должен произвести выстрел в воздух или в землю и повторно потребовать от агрессора прекратить противоправное поведение;

Если требования Сотрудника не были выполнены, или такие требования не предъявлялись в силу отсутствия возможности и необходимости быстрого принятия решений, Сотрудник вправе начать стрельбу, стремясь при этом не поразить жизненно важные участки тела и органы агрессора с тем, чтобы причинить последнему наименьший возможный вред»⁶.

Еще одним нормативным правовым актом, регламентирующим применение силы и огнестрельного оружия сотрудниками полиции Испании, является «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка»⁷, принятый 17 декабря 1979 года Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН (далее – Кодекс).

Целью настоящего Кодекса является установление основанных на принципах уважения и защиты прав человека стандартов правоприменительной практики для тех, кто обладает полицейскими полномочиями. Посредством серии установлений высшего этического и юридического характера Кодекс регламентирует практическое поведение должностных лиц, в полномочия которых входит принуждение к исполнению закона. В Кодексе признается, что лишь знание о правах человека недостаточно, чтобы понимать, что на самом деле означает их обеспечение и защита. Мнение общества об уровне соблюдения основных прав и свобод формируется, в том числе, в результате взаимодействия с органами государственной власти и должностными лицами, ответственными за поддержание правопорядка. В этой связи представляется чрезвычайно важным

обеспечить необходимую подготовку и обучение сотрудников правоохранительных органов в области прав человека с тем, чтобы соответствующие теоретические познания не рассматривались отдельно от каждодневной практики правоприменения, а понимались как единое целое.

В соответствии со ст. 3 Кодекса: «Должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей»⁸. В этом положении подчеркивается, что применение силы сотрудниками правоохранительных органов носит исключительный характер и никогда не должно выходить за пределы, разумно необходимые для достижения законных целей органов правоохраны. Таким образом, применение огнестрельного оружия следует считать крайней мерой.

В ст. 5 устанавливается абсолютный запрет на пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания, то есть любому лицу должна по возможности предоставляться наиболее широкая защита от злоупотреблений как физического, так и психологического характера. В статье также оговаривается, что ни одно должностное лицо правоохранительных органов не может ссылаться на распоряжения вышестоящих лиц или иные обстоятельства в качестве оправдания действий, нарушающих права и свободы человека.

Согласно ст. 8: «Должностные лица по поддержанию правопорядка уважают закон и настоящий Кодекс. Используя все свои возможности, они также предотвращают и всемерно препятствуют всем нарушениям таковых». Настоящая статья направлена на сохранение равновесия между, с одной стороны, необходимостью внутренней дисциплины в учреждении, от которого в большой степени зависит общественная безопасность, и, с другой стороны, необходимостью борьбы с нарушениями основных прав человека⁹.

Кроме того, в названной статье указано на то, каким образом необходимо действовать сотрудникам правоохранительных органов в случае нарушения положений Кодекса:

«Должностные лица по поддержанию правопорядка, имеющие основания полагать, что нарушение настоящего Кодекса имело место или будет иметь место, сообщают о случившемся вышестоящим инстанциям и, в случае необходимости, другим соответствующим инстанциям или органам, обладающим полномочиями по надзору или правовому контролю».

Приведенные выше нормативные акты составляют сегодня правовую основу применения силы и огнестрельного оружия сотрудниками Национальной Полиции Королевства Испания. Однако в испанской правовой доктрине в последние годы все чаще можно встретить мнения¹⁰ ученых и специалистов о том, что действующего в настоящее время в Испании законодательства недостаточно для регулирования рассматриваемых в настоящей статье вопросов. Так, анализ испанской специализированной юридической литературы позволил сделать вывод о

том, что в соответствующем отраслевом законодательстве должны быть закреплены:

Принципы применения силы сотрудниками полиции:

- применение силы не должно осуществляться посредством жестоких методов;
- применение силы осуществляется только в случае крайней необходимости;
- применение силы осуществляется лишь для достижения законных целей правоохранительных органов;
- никакие исключения или оправдания не допускаются для незаконного применения силы;
- применение силы всегда должно быть пропорциональным;
- применение силы всегда должно быть умеренным;
- повреждения и травмы в результате применения силы должны быть сведены к минимуму;
- применение силы должно быть дифференцированным в соответствии со специально разработанной Инструкцией и в зависимости от конкретных обстоятельств;
- все полицейские должны пройти обучение и подготовку по дифференцированному применению силы;
- все полицейские должны пройти обучение и подготовку по ненасильственному применению силы.

Допустимые условия применения огнестрельного оружия:

- огнестрельное оружие может применяться только в крайнем случае;
- огнестрельное оружие может применяться только в целях самообороны или защиты других лиц в случае неминуемой угрозы смерти или получения серьезной травмы;
- в целях предотвращения совершения особо тяжкого преступления;
- в целях задержания или предотвращения побега лица, представляющего опасность;
- во всех случаях, когда иные меры исчерпаны или не являются достаточными;
- преднамеренное применение силы и огнестрельного оружия с целью уничтожения разрешено только в случае крайней необходимости для защиты человеческой жизни.

Принципы привлечения к ответственности за неадекватное и непропорциональное применение силы или огнестрельного оружия:

- обо всех случаях применения силы или огнестрельного оружия необходимо сообщать высшим руководителям, которые на основе изучения полученных сведений должны сделать вывод о наличии оснований для привлечения сотрудника полиции к ответственности;
- высшие руководители должны взять на себя необходимую ответственность, если им было известно или должно было быть известно о том, что их подчиненные незаконно применили силу или огнестрельное оружие;
- сотрудники полиции, которые отказались выполнить незаконный приказ о применении силы

или огнестрельного оружия, не должны привлекаться к уголовной и дисциплинарной ответственности;

- в случае незаконного применения силы или огнестрельного оружия не допускается во избежание ответственности указание на исполнение приказов старших руководителей.

Порядок применения огнестрельного оружия:

- сотрудник должен идентифицировать себя как полицейский;
- сотрудник полиции должен четко предупредить о своем намерении применить огнестрельное оружие;

- сотрудник полиции должен предоставить достаточно времени для уяснения объявленного предупреждения;

- не обязательно предупреждать о намерении применить огнестрельное оружие, если промедление может стать причиной смерти и нанесения серьезных травм полицейскому или иным лицам;

- не обязательно предупреждать о намерении применить огнестрельное оружие, если такое предупреждение будет бесполезным и неадекватным конкретным обстоятельствам дела.

Порядок действий после применения огнестрельного оружия:

- медицинская помощь должна быть оказана всем пострадавшим;

- родственники или друзья пострадавших должны быть проинформированы о случившемся;

- должен быть составлен полный и подробный отчет об инциденте.

Отметим, что превышение полномочий при применении силы сотрудниками полиции сегодня является одной из актуальных проблем испанского королевства.

Мировая практика знает множество случаев, когда такие действия полиции приводили к массовым беспорядкам, и правоохранительные органы теряли контроль над ситуацией и были не в состоянии поддерживать и обеспечивать общественный порядок.

Самым ярким примером последнего времени являются события, развернувшиеся в октябре 2017-го года вокруг референдума о независимости Каталонии. Национальное правительство, отрицая легитимность проводимого референдума, приказало стянуть со всего королевства тысячи полицейских для недопущения проведения всенародного голосования и задержания инициаторов отделения Каталонии от Испании.

В результате столкновений с полицейскими пострадали более тысячи человек, некоторые погибли¹¹. Подобные ситуации являются «хлебом» для средств массовой информации, которые незамедлительно подхватывают такую новость и распространяют ее по всем возможным информационным каналам. При этом зачастую органы полиции выставляются в неприглядном свете, что формирует у населения предвзятое негативное отношение к служителям правопорядка.

В заключение отметим, что деятельность правоохранительных органов вообще и полиции в частности, должна основываться на неограниченном уважении к правам и свободам человека.

Именно развитие и воспитание чувства уважения к человеческому достоинству, а также безусловное следование букве и духу закона должны стать основным ориентиром в деятельности полицейских. Это позволит избежать и значительно сократить случаи превышения служебных полномочий, в том числе при применении силы и огнестрельного оружия, а, следовательно, будет способствовать повышению авторитета и доверия к органам полиции.

¹ Организация деятельности полиции зарубежных стран. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Иванцов С.В., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

² Ст. 3 «Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность» / «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) / «Российская газета», N 67, 05.04.1995

³ Гасанов К.К., Саудаханов М.В. Национальная Полиция Королевства Испания // Вестник Московского университета МВД России, 2017, № 5. С. 103 – 107

⁴ Gobierno, de España (1990). ««BOE» núm. 5, de 5 de enero de 1990, páginas 325 a 326 (2 págs)». Boletín Oficial del Estado. Consultado el 4 de marzo de 2015.

⁵ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad / «BOE» núm. 63, de 14/03/1986.

⁶ URL: <http://www.policiacanaria.com/sites/default/files/01.pdf>

⁷ URL: https://www.lainformacion.com/policia-y-justicia/policia/en-espana-la-policia-solo-puede-disparar-a-un-presunto-delincuente-a-partes-no-vitales-o-al-aire_gq3WVlwMKB1NUFJKBXiyw5/

⁸ «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» (Принят 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) / Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М.: Юридическая литература, 1990. С. 319 - 325.

⁹ URL: http://base.garant.ru/1305338/#block_3

¹⁰ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml#a1

¹¹ См., например: Santiago Ramon Salazar Navarro «Empleo de la fuerza y el arma de fuego», 2016; Santiago Ramon Salazar Navarro «Principios basicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley», 2017; Alberto Azu «Uso del arma de fuego en España: un derecho policial», 2017; Jose Javier Manosalva Salvador «Uso de la fuerza», 2014; Jose Javier Manosalva Salvador «Uso y manejo de la fuerza en las Intervenciones policiales», 2011.

¹² См., например: URL: <https://mir24.tv/news/16270245/besporjadki-v-katalonii-postradali-bolee-tysyachi-chelovek>; URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1935264/>; URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4607344>

PARTICIPATION OF UNITS TO COUNTER THE EXTREMISM OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA IN ENSURING THE TERRITORIAL INTEGRITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

УЧАСТИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИЗМУ МВД РОССИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Sergei Olegovich KHARLAMOV,
Head of Department of constitutional and
Municipal law of the Moscow University
Of the MIA of Russia named after V. Ya. Kikot
Candidate of law sciences, associate professor

Сергей Олегович ХАРЛАМОВ,
начальник кафедры Конституционного и
муниципального права Московского Университета
МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент

Vasily Vasil'evich LOMAKIN,
Candidate of law sciences

Василий Васильевич ЛОМАКИН,
кандидат юридических наук

Annotation. The article examines the issues of the involvement of units to counter extremism of the Ministry of Internal Affairs of Russia in ensuring the territorial integrity of the Russian Federation.

Keywords: sovereignty, independence, state and territorial integrity, national interests and strategic national priorities

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы участие подразделений по противодействию экстремизму МВД России в обеспечении территориальной целостности Российской Федерации.

Ключевые слова: суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность национальные интересы и стратегические национальные приоритеты

Для цитирования: С.О. Харламов, В.В. Ломакин. Участие подразделений по противодействию экстремизму МВД России в обеспечении территориальной целостности Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 65-69.

В свете происходящих событий на Украине, Сирии и других нестабильных регионах Средней Азии и Ближнего Востока, вопросы обеспечения и сохранения территориальной целостности и независимости государств в настоящее время являются особенно актуальным.

Территориальная целостность государства является основой государственного суверенитета. Территория - это обязательный признак государственности, который включает в себя независимость государства от кого бы то ни было во внутренней и внешней политике, где исключительная юрисдикция распространяется на всю ее территорию, то есть субъекты Российской Федерации.

Такие понятия, как: суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность определяющие национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации нашли свое воплощение в Стратегии национальной безопасности.

Наряду с этим, одной из наиболее значимых угроз территориальной целостности выступает политика западных стран по оказанию на Россию

политического, экономического, военного и иного давления, а также угроза распространения террористической деятельности с территории сопредельных государств.

Современные вызовы и угрозы России, также связаны с активной деятельностью экстремистских, террористических организаций и групп, транснациональной организованной преступности, нацеленных на подрыв государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации. Например, показатели преступлений экстремистской направленности в 2016 году по сравнению с 2007 годом выросли на 73,2%, а террористического характера на 50,6%¹, что наглядно свидетельствует о возрастающей угрозе для российского общества и государства.

Эскалация напряженности, провокации и диверсионная деятельность направленная на расшатывание социальной и политической ситуации в стране угрожающей суверенитету и территориальной целостности страны, в частности в Крыму, а также продолжающиеся военные провокации на границе Российской Федерации с юго-восточной Украиной,

нестабильная ситуация в отдельных государствах средней Азии подрывают существующую систему региональной и национальной безопасности.

Наряду с этим, объективная угроза территориальной целостности Российской Федерации активно проявляются и со стороны исламистских террористических группировок Ближнего Востока, особенно организации «Исламское государство» провозгласившей построение нового халифата, с включением Северокавказских республик и части территории Южного федерального округа в его состав.

Исходя из диверсионной и подрывной деятельности экстремистского бандподполья на территории Российской Федерации и государств Средней Азии наглядно видно, что происходит жесткая конфронтация с конституционными установлениями - о территориальной целостности государства и его суверенитете, обеспечиваемые внутригосударственными и общепризнанными международными нормами.

Так, ч. 3 ст. 4 Конституции РФ гласит, что Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории и это положение основывается на конституционных нормах нашего государства.

Таким образом, целостность и неприкосновенность государства должна обеспечиваться неукоснительным соблюдением незыблемых конституционно-правовых принципов и федеративного устройства Российской Федерации.

Из этого следует, что любые призывы к подрыву территориальной целостности нашего государства, российское законодательство может рассматривать как особо опасное деяние направленное на подрыв существующего конституционного строя и суверенитета Российской Федерации.

При этом, целостностью государства признается:

1. единство (целостность) государственной власти как единой централизованной власти, действующей на территории страны, исполнение распоряжений которой, является обязательным;
2. территориальная целостность, неделимость.

В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Согласно ст. 76 Конституции РФ территории субъектов Российской Федерации, не могут быть изменены без их согласия, изменение границ Российской Федерации, влекущее уменьшение ее территории, не может быть произведено без выраженного посредством референдума волеизъявления населения субъектов, территория которых затрагивается таким изменением, и без последующего соответ-

ствующего волеизъявления всего народа Российской Федерации.

Из этого следует, что любое посягательство на территорию Российской Федерации расценивается как угроза ее национальной безопасности. При этом, как уже указывалось выше «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» определяет незыблемость таких конституционно-правовых основ как - конституционный строй, территориальная целостность и суверенитет.

Часть 1 ст. 4 Конституции РФ гласит, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию - это является неотъемлемым условием самого существования нашего государства, то есть его целостности в рамках существующих границ.

Международное право гласящее о территориальной целостности государств согласуется с принципом, который утвержден вместе с принятием Устава Организации объединенных наций в 1945 году. Полная его формулировка содержится в Заключительном акте СБСЕ 1975 года, где указано, что «Государства - участники будут уважать территориальную целостность каждого из государств-участников, они будут воздерживаться от любых действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН, против территориальной целостности, политической независимости или единства любого государства-участника, в частности, от любых таких действий, представляющих собой применение силы или угрозу силой. Никакая оккупация или приобретение такого рода не будут признаваться законной».

Также, международный принцип территориальной целостности государств нашел свое отражение в резолюции Генассамблеи ООН 1541 (XV) 1960 г., где реализовывались правовые формы в области межнациональных отношений и самоопределение наций, а также в Декларации о принципах международного права (принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 года), где установлено, что «каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства, территориальной целостности любого другого государства или страны».

Вместе с тем, обеспечение целостности государства и не прикосновенности его границ, суверенитета и национальной безопасности относящиеся к конституционным установлениям Российской Федерации и рассматриваемые в этой области нами отношения, не могут не отражаться на проводимой уголовной политике Российской Федерации, так как подвергаются вызовам и угрозам не только национальной и общественной безопасности, а также носят уголовный характер.

Такие общественно опасные деяния, как: (Вооруженный мятеж) - ст. 279 УК РФ; (Насильственный захват власти или насильственное удержание

власти) - ст. 278 УК РФ; (Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности) - ст. 280 УК РФ; (Планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны) ст. 353 УК РФ; (Публичные призывы к развязыванию агрессивной войны) - ст. 354 УК РФ; (Публичные призывы к осуществлению действий направленных на нарушение территориальной целостности РФ) - ст. 280.ч.1 УК РФ и другие уголовные деяния, представляют как внешнюю так и внутреннюю угрозы территориальной целостности Российской Федерации.

Необходимо заметить, что публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации были криминализованы российским законодательством еще 28 декабря 2013 года, посредством введения в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) ст. 280.1 – «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации», которые представляют собой особо опасное деяние направленное на подрыв государственного суверенитета и конституционного строя нашего государства.

Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 274-ФЗ в часть 1 ст. 280.1 УК РФ были внесены изменения, а часть 2 этой же статьи изложена в новой редакции.

Выявление и раскрытие рассматриваемых преступлений осуществляется, как правило, совместно с Прокуратурой и Федеральной службы безопасности (далее – УФСБ России) конкретного региона.

Предварительное расследование по уголовным делам, возбужденным по факту совершения преступлений, предусмотренных ст. 280.1 УК РФ в соответствии с п. 2 ст. 151 УПК РФ производится следователями следственных органов УФСБ России в регионах.

Проанализировав судебную практику по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 280.1 УК РФ в масштабах страны можно утверждать, что она исчисляется единичными случаями.

Так, например, в 2014 году в России было зарегистрировано лишь 10 преступлений, предусмотренных ст. 280.1 УК РФ. При этом по указанным преступлениям выявлено 1 лицо и незакончено производство предварительного расследования ни одного уголовного дела из таких преступлений.

В 2015 году в России было зарегистрировано 28 преступлений, предусмотренных ст. 280.1 УК РФ, из них предварительно расследовано лишь 7, к уголовной ответственности привлечено 8 лиц.

Анализ выявленных и предварительно расследованных преступлений квалифицированных по ч. 2 ст. 280.1 УК РФ показал важную особенность, что подавляющее большинство таких преступлений происходит с использованием сети Интернет.

Так в 2015 году было выявлено преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 280.1 УК РФ – 20, предварительно расследовано – 6 и по ним привлечено к уголовной ответственности 5 лиц.

Для сравнения. В 2014 году зарегистрировано 181 преступление, предусмотренных во многом аналогичной статьей – ст. 280 УК РФ «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности».

Предварительно расследовано преступлений, предусмотренных ст. 280 УК РФ – 123. Выявлено 110 лиц, совершивших указанные преступления.

В 2015 году зарегистрировано 256 таких преступлений, в том числе 172 преступления, предусмотренных ч. 2 ст. 280 УК РФ, с использованием сети Интернет;

предварительно расследовано – 182, в том числе по ч. 2 ст. 280 УК РФ – 133;

привлечено к уголовной ответственности 157 лиц, совершивших указанные преступления, из них по ч. 2 ст. 280 УК РФ – 62.

Из указанного выше можно сделать важные выводы, что в подавляющем большинстве регионов России практика выявления и раскрытия преступлений, предусмотренных ст. 280.1 УК РФ на современном этапе до конца не сформировалась.

Из анализа определений различных экспертов, особенно оперативных сотрудников подразделения по противодействию экстремизму вышеназванная ситуация обусловлено рядом проблем, которые связаны с:

1. уголовно-правовой квалификацией рассматриваемого преступления, что обусловлено отсутствием на современном этапе соответствующих разъяснений по вопросам применения новой нормы и недостаточной судебной практики.

2. выявлением преступлений предусмотренных ст. 280.1 УК РФ, в частности в связи с отсутствием сведений, составляющих оперативно-розыскную характеристику таких преступлений;

3. с объективными трудностями связанными со сбором доказательственной базы по рассматриваемым преступлениям;

4. своевременным определением признаков экстремизма в обнаруженных материалах. Фактором, обуславливающим от части, указанное, является отсутствие единого банка данных с оригиналами экстремистских материалов (по которым уже проведено соответствующее исследование);

5. процедурой назначения и сроками проведения лингвистических исследований.

Важной особенностью сложившейся ситуации, как показывает проведенный анализ, является то, что законодательно не определено, должно ли проводится лингвистическое исследование в каждом случае выявления материалов с признаками экстремизма. Однако можно отметить, что следственно-судебная практика идет по другому пути. Только

положительные результаты проведенных лингвистических исследований являются свидетельством наличия признаков состава преступления, предусмотренного ст. 280.1 УК РФ для возбуждения уголовного дела.

По итогам исследования установлено, что в числе факторов, обуславливающих данную проблему, можно выделить следующие проблемные вопросы.

1. Сотрудники оперативных подразделений порой допускают ошибочную трактовку и (или) не могут правильно оценить обнаруженный, полученный в результате ОРД материал (текст, устное высказывание) – четко усмотреть наличие в нем признаков экстремизма (призывов к отделению от РФ какой-либо ее территориальной части).

При этом имеют место две крайности, сотрудники либо не усматривают указанные признаки в тексте, либо преувеличивают их.

2. Существуют определенные проблемы, связанные с такими направлениями деятельности как:

- получении и определении достаточного объема выявленного материала для предоставления его на исследование эксперту-лингвисту;
- правильности определения вида необходимого к назначению исследования;
- точности соблюдения необходимых требований к объектам (текстовым материалам), предоставляемым для производства лингвистических исследований и документации, сопровождающей назначение таких исследований;
- правильности и точности формулировки вопросов специалисту эксперту-лингвисту в экспертном задании;
- правильности интерпретирования результатов исследования, т.е. выводов эксперта.

Наряду с этим, проведенный анализ показал, что экстремистские материалы размещенные на иностранном языке и обнаруженные в таком виде не позволяют сотрудникам при осмотре самостоятельно и оперативно определить в них признаки экстремизма, а соответственно признаки совершения преступлений экстремистской направленности, в случае же их размещения в Интернете – определить противоправность всего контента, а таких материалов выявляется значительное количество.

Назначение по ним лингвистических исследований должно предшествовать проведению переводческих исследований, а это трудоемкий, многоэтапный процесс, предполагающий привлечение определенных специалистов (переводчиков) и необходимых материальных затрат, тем более, что в системе МВД России такие специалисты отсутствуют. Назначаемое же в последующем лингвистическое исследование, объектом изучения имеет уже перевод, а не исходный текст.

Этот важный аргумент может быть использован в ходе предварительного следствия и судебного

разбирательства стороной защиты (адвокатом) в пользу субъекта преступления (подозреваемого, обвиняемого, подсудимого), для признания главного доказательства по уголовному делу – заключения лингвистической экспертизы недостоверным, а в соответствии с положениями ст. 75 Уголовно-процессуального кодекса РФ недопустимым доказательством.

Таким образом, выявленная проблема требует, как организационного так и нормативного урегулирования.

Например, блокированием информации с признаками экстремизма обуславливающие данную проблему, лежат преимущественно в правовом поле и связаны с недостатками существующей нормативно-правовой базы, (о чем свидетельствуют последние события июня 2017 года вокруг руководителя анонимного мессенжера Telegram Павла Дурова отказывавшегося предоставлять сведения о своих пользователях) и регулированием указанной деятельности, которая выражается в таких негативных факторах как:

- угроза дальнейшего распространения радикального ислама на территории России в связи с несоответствием противодействия правоохранительной системы современным реалиям, таким как;
- массовая вербовка новых членов исламистами, (получение «неофитов»), а также идеологами экстремистских и террористических организаций, в частности «Исламского государства»;
- угроза массового проникновения в миграционных потоках на территорию России лидеров и участников террористических групп и экстремистских сообществ;
- законспирированная деятельность зарубежных некоммерческих организаций и СМИ по поддержке и инспирированию деструктивной деятельности на территории России, особенно в сети Интернет используя мессенжеры с возможностью конспирации.

Например, одним из самых эффективных экстремистских и террористических проявлений в социальных сетях является приложение для Android под названием «The Dawn of Glad Tidings» («Заря радостных вестей»). Это официальный сервис информационно-телекоммуникационных систем, разработанный программистами террористических группировок, предназначен чтобы поддерживать лояльных к экстремистам пользователей в Twitter, вербовать неофитов в социальных сетях и доводить до пользователей новости «джихада».

В связи с проведенным анализом можно предложить ряд мер для активизации противодействия экстремизму и обеспечения территориальной це-

лостности Российской Федерации, где существует необходимость осуществления следующих мероприятий:

- повышать роль учебных заведений по формированию ответственной гражданской позиции молодого поколения, на основе отечественной истории, традиционных культурных и нравственных ценностей, с использованием современных информационных и коммуникационных технологий, в противодействии радикальной и сепаратистской идеологии;

- уточнить понятие «информации, запрещенной к распространению» в ст. 10 («Распространение информации или предоставление информации») в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149–ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

- дополнить ст. 15.1 указанного Федерального закона соответствующим основанием для включения «информации, запрещенной к распространению» в Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

- на постоянной основе проводить упреждающие мониторинговые, профилактические, опера-

тивно-розыскные мероприятия, в том числе в сети Интернет.

- организовать деятельность оперативных подразделений системы МВД России по установлению и изъятию из оборота различных гаджетов, в том числе ввозимых контрабандным способом на территорию Российской Федерации не имеющих индивидуальных идентификационных номеров, что позволяет террористам и экстремистам использовать данное оборудование для совершения безнаказанных акций на всей территории нашей страны.

- организация, прогнозирование и выявление информационных поводов, способных спровоцировать или обусловить распространение в информационной среде сведений, оказывающих негативное информационное влияние на граждан Российской Федерации, нагнетание общественного напряжения, рост протестной активности, дестабилизацию внутривосточной и социальной ситуации в стране;

Приведенные мероприятия не являются исчерпывающим перечнем, нормативного, правового, профилактического и оперативно-розыскного характера, которые могут позволить более эффективно противодействовать преступлениям, направленным на подрыв территориальной целостности Российской Федерации и будут дополнены новыми формами и методами противодействия экстремизму и терроризму.

RESTRICTION OF PERSONAL RIGHTS OF A PERSON (CITIZEN) WHEN THE STATE OF EMERGENCY IN THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN AND RUSSIA: COMPARATIVE ANALYSIS

ОГРАНИЧЕНИЯ ЛИЧНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОМ ПОЛОЖЕНИИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН И РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Farkhod Sharofidin BOBONAZARZODA,
Graduated in a military academy of department of state and legal disciplines Departments of MIA academies of Russia

Фарход Шарофидин БОБОНАЗАРЗОДА,
адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России
E-mail: farhod080290@mail.ru

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

Annotation. This article gives a comparative legal characteristic restriction of personal rights and freedoms of man and citizen in an emergency according to the Russian, Tajik and international law, designated the existing legal gaps and proposed solutions.

Keywords: the legislation of the Republic of Tajikistan, the Russian Federation legislation, rights and freedoms of individuals, the state of emergency, restricting rights and freedoms

Аннотация. В статье дается сравнительно-правовая характеристика ограничения личных прав и свобод человека и гражданина при чрезвычайном положении согласно российскому, таджикскому и международному праву, обозначаются существующие правовые пробелы, и предлагается пути их решения.

Ключевые слова: законодательство Республики Таджикистан, законодательство России, личные права и свободы, чрезвычайное положение, ограничение прав и свобод

Для цитирования: Ф.Ш. Бобоназарзода. Ограничения личных прав человека при чрезвычайном положении в Республике Таджикистан и России: сравнительный анализ. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 70-73.

Сегодня, несмотря на то, что вопрос ограничения прав и свобод человека и гражданина, в частности при чрезвычайном положении исследовались многими учеными¹, до сих пор они являются одним из самых дискуссионных в юридической науке и законодательной практике большинства стран мира. Россия и Республика Таджикистан не исключение.

Конституции России и Таджикистана, следуя международным стандартам прав человека, впервые закрепляют, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» и признают их «естественный характер». Закрепление прав и свобод человека и гражданина на конституционном уровне как «высшей ценности» вовсе не означает, что они не могут быть ограничены. Конституциями обеих стран предусмотрены возможность и цели ограничения этих прав и свобод. Так, согласно ч. 3 ст. 14 Конституции Таджикистана осуществление некоторых прав и свобод может быть ограничено «с целями обеспечения прав и свобод других лиц,

обеспечения общественного порядка, обеспечения защиты конституционного строя, обеспечения защиты территориальной целостности республики»². Аналогичная норма об ограничении прав и свобод человека и гражданина закреплена в ч. 3 ст. 55 Конституции России³.

Кроме того, в Конституции России устанавливаются допустимые в современном мире стандартные меры ограничения прав и свобод человека и гражданина. Согласно ее положениям, такие ограничения могут иметь место, в том числе, при объявлении чрезвычайного положения. Итак, в соответствии с ч. 1 ст. 56 «в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия».

Конституция Таджикистана, предусматривая возможности введения чрезвычайного положения, не содержит норму о возможности ограничения прав

и свобод человека и гражданина при чрезвычайном положении. Однако Конституционный закон Республики Таджикистан «О правовом режиме чрезвычайного положения»⁴, который непосредственно регламентирует порядок введения и обеспечения чрезвычайного положения, временно допускает ограничение в осуществлении некоторых конституционных прав и свобод граждан, что соответствует международным нормам: «во время чрезвычайного положения ... государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств по настоящему Пакту ...»⁵.

Ограничения прав и свобод человека и гражданина при чрезвычайном положении объясняется тем, что реализация некоторых из них может повлечь за собой усиление социальной напряженности, так как в процессе их реализации сталкиваются различные интересы: субъекта этих прав, других лиц, общества в целом, государства. Поэтому, ФКЗ России «О чрезвычайном положении» и указанный Конституционный закон Таджикистана, несмотря на то, что «одной из особенностей личных прав является то, что в их число входит так называемое «неизменное ядро» - совокупность прав и свобод, которые не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах, все же допускают некоторое ограничение личных прав и свобод.

Таким образом, к личным правам и свободам граждан, ограничение которых предусмотрено законодательством о чрезвычайном положении России и Таджикистана, относятся:

- Право на свободу и неприкосновенность личности (ч. 2 ст. 22 Конституции России). Следует отметить, что в Конституции Таджикистана нет подобной формулировки, однако ч. 2 ст. 18 и ч. 2 ст. 19 по своему смыслу закрепляют содержание данного права. Наиболее существенные ограничения этих прав связываются с арестом, заключением под стражу и задержанием, в связи с чем нормы указанных статей Конституций России и Таджикистана специально определяют условия, при наличии которых эти меры правового принуждения могут быть применены.

В условиях действия чрезвычайного положения за нарушение комендантского часа человек может быть задержан до окончания комендантского часа, а при отсутствии у него документов – на срок до трех суток по решению соответствующих органов (ст. 31 ФКЗ России «О чрезвычайном положении»⁶; ст. 7 КЗ Таджикистана «О правовом режиме чрезвычайного положения»). Пункт «ж» ст. 12 названного российского закона также предусматривает возможность продления срока содержания под стражей до трех месяцев. Согласно ст. ст. 8 и 9 указанного таджикского закона нарушителей комендантского часа можно арестовать на срок до 15 суток, а за распространение провокационных слухов, нарушение общественного порядка в зоне чрезвычайного поло-

жения до 30 суток, если эти нарушения не влекут за собой уголовной ответственности.

- Право на свободу передвижения и выбор места жительства (ст. 27 Конституции России; ст. 24 Конституции Таджикистана). Представляется сомнительным закрепление в Конституции Таджикистана предусмотренное международными правовыми актами право свободного передвижения и выбора места жительства. Статья 24 Конституции Таджикистана такое право дает только своему гражданину. Тем более, по мнению ряд ученых-конституционалистов (В.Е. Чиркин, М.В. Баглай, Ю.И. Лейбо и др.) характерной особенностью данного права как личное (гражданское) и естественное является то, что обладание этим правом не зависит от принадлежности человека к гражданству государства⁷.

В отличие от Конституции Таджикистана, Конституция России предоставляет такое право не только гражданину своего государства, а «каждому», кто законно находится на ее территории, с добавлением права беспрепятственного возвращения (ст. 23). Использование формулировки «каждый» подчеркивает признание рассматриваемого права за любым человеком - гражданином, иностранцем или лицом без гражданства. Такое добавление свидетельствует о конституционном закреплении широкой возможности, которая в советскую эпоху практически не реализовывалась по идеологическим соображениям.

Можно согласиться с мнением Б.А. Сафарова, предлагающего предоставление такого права «каждому», и изложить ст. 24 Конституции Таджикистана в следующей редакции: «Каждый, кто законно находится на территории Республики Таджикистан, имеет право на свободное передвижение и выбор места жительства, выезд за пределы республики и возвращение в нее. Гражданин Таджикистана имеет право беспрепятственного выезда за пределы республики и возвращения в нее»⁸.

Вопросы ограничения свободы передвижения и выбора места жительства, в частности, в условиях чрезвычайного положения нашли свое отражение как в международных, так и в ряде нормативных правовых актов Республики Таджикистан. Среди них наиболее важными являются Конституционный закон «О правовом режиме чрезвычайного положения», Закон Республики Таджикистан «О государственной тайне» от 22 апреля 2003 г. № 4, Закон «О правовом положении иностранных граждан в Республике Таджикистан» от 1 февраля 1996 г. № 230 и др. Так, согласно ст. 19 последнего закона, ограничения в передвижении и выборе места жительства иностранных граждан допускаются с целью обеспечения национальной безопасности, охраны

общественного порядка, здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан республики и других лиц.

В условиях чрезвычайного положения данное право может быть ограничено следующими чрезвычайными мерами.

Установление особого порядка въезда и выезда граждан на территорию, где введено чрезвычайное положение (п. 3 ст. 4 Конституционного закона). Для реализации положений указанной меры в такой обстановке применяются следующие ограничения: запрещение передвижения на всех видах транспорта личного пользования, передвижение общественного транспорта значительно сокращается, временное прекращение работы учреждений и предприятий, установление на дорогах специальных КПП с целью обеспечения особого режима въезда и выезда на территорию и т.д.

Введение комендантского часа (п. 17 ст. 4 Конституционного закона) также ограничивает указанное конституционное право. Комендантский час – это установленное время суток, когда жителям данного населенного пункта запрещено появляться на улицах или в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов. Конкретно содержание этой меры и пределы ее функционирования зависят от сложившейся ситуации на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в соответствии с обстоятельствами введения чрезвычайного положения.

Общей целью и главным предназначением введения комендантского часа является создание на пути преступных элементов таких ограничений, которые бы серьезно затрудняли, а то и вовсе исключали достижение ими преступных целей. Характерным признаком этой меры является вынужденная детальная регламентация по времени функционирования общественных организаций, передвижения и поведения граждан, а также введение жесткого контроля за реализацией установленного порядка.

Анализ показывает, что российское законодательство о чрезвычайном положении тоже предусматривает возможность установления в зоне чрезвычайного положения ограничений на свободу передвижения, особый режим въезда (выезда) на (из) него, выдворение, ограничения движения транспорта, продление срока содержания под стражей, введение комендантского часа и др. (ст. 11, 12 и 13 ФКЗ).

Правомерность данных ограничений обусловлена необходимостью: минимизации возможных жертв; создания четкой картины местоположения и контроля за передвижением лиц, пребывающих на этой территории; исключения пособничества преступным формированиям в их деятельности, расположенным в зоне чрезвычайного положения, и др.

Статья 25 Конституции России и статья 22 Конституции Таджикистана гласят, что не допускается

вторжение в жилище и лишение человека его жилища, за исключением случаев, предусмотренных законом. В статье 12 Всеобщей декларации прав человека говорится о запрете на произвольное вмешательство в личную и семейную жизнь, произвольное посягательство на неприкосновенность жилища. Указанная норма закрепляет право человека на неприкосновенность жилища и означает, что никто не имеет права без законного основания, проникнуть в жилище. В законодательстве России и Таджикистана регламентированы случаи, когда это допустимо, в том числе и при введении чрезвычайного положения.

В зоне действия чрезвычайного положения неприкосновенность жилища может быть ограничена при принятии таких мер, как выселение граждан из районов, опасных для проживания, проведение санитарно-противоэпидемических мероприятий, которые направлены на минимизацию жертв, освобождение территории для свободы маневренности выполнения действий по обезвреживанию опасных очагов и т.д.

Соответственно, учитывая изложенные выше нормы международно-правовых актов, Конституции Таджикистана, право на неприкосновенность жилища не является абсолютным. Поэтому целесообразно исключить из ст. 46 Конституции Таджикистана, которая устанавливает перечень прав, не подлежащих ограничению в условиях чрезвычайного положения, пункт, предполагающий неприкосновенность жилища.

Согласно Жилищному Кодексу Республики Таджикистан, никто не может быть выселен из занимаемого жилого помещения или ограничен в праве пользования жилым помещением иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренном законом. Это ограничение допускается только для спасения жизни граждан и их имущества, обеспечения их личной или общественной безопасности⁹.

Комментируя изложенное, следует отметить, что рассматриваемый закон Таджикистана (ст. 4), как и российский закон (ст. 13), предусматривает временное (или постоянное) отселение граждан из районов, опасных для проживания, с обязательным предоставлением им стационарных или временных жилых помещений. Это важная норма, дающая право получить пострадавшим какое-то жилое помещение.

Право на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных личных сообщений (ст. 23 Конституции Таджикистана и ч. 2 ст. 23 Конституции России). Несмотря на то, что в указанном российском законе нет прямой нормы, относящейся именно к ограничению рассматриваемого права, по мнению И.Б. Григорьева, его законодательные ограничения включают в себя требования уголовного, уголовно-процессуального законодательства, ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», связан-

ные с производством следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. Также указывает еще один нормативный правовой акт, предусматривающих возможность ограничения данного права - Постановление Правительства России от 31 декабря 2004 г. № 895 «Об утверждении положения о приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В Республике Таджикистан, кроме требования уголовного, уголовно-процессуального и оперативно-розыскного законодательства, в анализируемом законе прямо указана возможность ограничения права на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных личных сообщений при применении такой чрезвычайной меры как введение особых правил пользования связью (п. 15 ст. 4).

В соответствии с международными стандартами, Конституциями Таджикистана (ст. 47) и России (ч. 3 ст. 56) выделяют перечень тех прав и свобод, которые не подлежат ограничению при чрезвычайном положении. В их число включены такие

личные права, как право на жизнь, достоинство личности, запрет подвергаться пыткам, право на свободу вероисповедания, право на судебную защиту и юридическую помощь.

Отсутствует в перечне статей, предусмотренных в ч. 1 ст. 47 Конституции Таджикистана, ст. 26, закрепляющая свободу совести. Между тем, ст. 18 Международного пакта в числе прав и свобод, не подлежащих отступлению, как раз закрепляет право на свободу мысли, совести и религии. Это оставляет возможность для расширительного толкования правоприменительными органами, и может повлечь его противоправное ограничение.

В заключении хотелось бы отметить, что в целом законодательства России и Таджикистана, включают тот объем личных прав, который соответствует международным стандартам и обязательствам перед мировым сообществом. Однако, в отличие от российского, таджикское законодательство закрепляют минимальный объем прав и свобод, не подлежащих ограничению в условиях чрезвычайного положения, содержащийся в международных документах.

¹ См., например: Пчелинцев С. В. Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов: монография. – М.: Норма, 2006. – 480 с.;

² Конституция Республики Таджикистан (с изм. и доп. от 26 сентября 1999 г., 22 июня 2003 г. и 22 мая 2016 г.): офиц. текст. – Душанбе: Ирфон, 2017. С. 34, 43.

³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 30 декабря 2008 года) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

⁴ О правовом режиме чрезвычайного положения: конституционный закон Республики Таджикистан от 3 ноября 1995 г. № 94 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1995. № 21. Ст. 333; 2008. № 10. Ст. 795.

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах // Права человека. Сборник международных и национальных документов в 8-ми томах. Т. 1. Отв. ред. Диноршоев А. М. – Душанбе. 2009. С. 27-45.

⁶ О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. ФКЗ от 30.06.2003 г. № 2-ФКЗ, от 07.03.2005 г. № 1-ФКЗ) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2003. № 27. Ст. 2697; 2005. № 10. Ст. 753-754.

⁷ Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2000. С. 680 и др.

⁸ Сафаров Б. А. Закрепление основных прав и свобод человека в Конституции Республики Таджикистан и их соотношение с международными стандартами // Правовая жизнь. Душанбе. 2013. № 1 (01). С. 68.

⁹ Жилищный Кодекс Республики Таджикистан // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1997. № 23-24. Ст. 338.

УДК 342.951
ББК 64.401

@ А.С. Прудников, П.О. Дутов, А.М. Кононов. 2018

LEGAL REGULATION OF THE LABOR ACTIVITY ON THE TERRITORY RUSSIAN FEDERATION

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Anatoly Semenovich PRUDNIKOV,
Honored lawyer of the Russian Federation, doctor of
legal Sciences, Professor, Department of constitutional
and municipal law Moscow University of the Interior

Pavel Olegovich DUTOV,
Deputy Head of Department External labour migration
GUVM of the interior Ministry of the Russian
Federation

Anatoly Mikhailovich KONONOV,
Honored lawyer of the Russian Federation, doctor
of legal Sciences, Professor, Assistant of legal
Department The interior Ministry of the Russian
Federation

Анатолий Семенович ПРУДНИКОВ,
Заслуженный юрист Российской Федерации, док-
тор юридических наук, профессор, профессор
кафедры конституционного и муниципального пра-
ва Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Павел Олегович ДУТОВ,
Заместитель начальника управления
внешней трудовой миграции ГУВМ МВД России

Анатолий Михайлович КОНОНОВ,
Заслуженный юрист Российской Федерации, док-
тор юридических наук, профессор, референт Дого-
ворно-правового Департамента МВД России

Научная специальность: 12.00.14 - административное право, административный процесс

Annotation. The article examines the legal regulation of labor activities, including highly qualified specialists, peculiarities of their stay and employment in the Russian Federation.

Keywords: labor activity, legal regulation, migration, highly qualified professional

Аннотация. В статье исследуется правовое регулирование трудовой деятельности, в том числе высококвалифицированных специалистов, особенности их пребывания и осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации.

Ключевые слова: трудовая деятельность, правовое регулирование, миграция, высококвалифицированный специалист

Для цитирования: А.С. Прудников, П.О. Дутов, А.М. Кононов. Правовое регулирование трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 74-80.

Появление института высококвалифицированных иностранных специалистов стало значительным этапом развития миграционного законодательства Российской Федерации.

Первые очертения данного института появились в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства, подписанном в городе Рамбуйе 27 ноября 2009

года и ратифицированном Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 393-ФЗ¹.

Понятийный аппарат указанного соглашения содержит определение «высококвалифицированных работников», под которыми понимаются граждане государства одной Стороны, заключившие трудовой договор с работодателем, находящимся на территории государства другой Стороны, и отвечающие по меньшей мере двум из трех критериев:

- наличие документа о высшем образовании, соответствующего профессии, указанной в трудовом договоре;
- наличие опыта работы не менее пяти лет по профессии, должности, указанным в трудовом договоре;
- размер заработной платы в соответствии с трудовым договором, не менее 3200 евро в месяц.

Вместе с тем, вступивший в силу с 1 июля 2010 года Федеральный закон от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»², которым Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³ был дополнен статьей 132, предусматривающей особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами - высококвалифицированными специалистами, содержит по сравнению с упомянутым соглашением только один критерий отнесения иностранных граждан к категории высококвалифицированных иностранных специалистов – это получаемая иностранным гражданином заработная плата (вознаграждение).

В соответствии с пунктом 1 статьи 132 Федерального закона № 115-ФЗ высококвалифицированным специалистом признается иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в установленном указанным пунктом размере.

При этом работодатель и заказчик работ (услуг) самостоятельно осуществляют оценку компетентности и уровня квалификации иностранных граждан, которых они желают привлечь в качестве высококвалифицированных специалистов, и несут соответствующие риски.

Предусмотренный подпунктами 1-3 упомянутого пункта минимальный размер заработной платы (вознаграждения) в большинстве случаев зависит от категории работодателей, заказчиков работ (услуг), привлекающих высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности.

Так, для иностранных граждан, привлеченных к трудовой деятельности резидентами технико-внедренческой особой экономической зоны, заработная плата (вознаграждение) должна составлять не менее чем 58,5 тыс. рублей из расчета за один календарный месяц.

Для высококвалифицированных специалистов, привлеченных к трудовой деятельности резидентами промышленно-производственных, туристско-рекреационных, портовых особых экономических зон – не менее 83,5 тыс. рублей из расчета за один календарный месяц. Аналогичный минималь-

ный размер заработной платы (вознаграждения) установлен для иностранных граждан, привлеченных к трудовой деятельности организациями, осуществляющими деятельность в области информационных технологий и получившими документ о государственной аккредитации организации, осуществляющей деятельность в области информационных технологий, а также юридическими лицами, осуществляющими деятельность на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Вместе с тем, порог минимального размера заработной платы (вознаграждения) зависит не только от категории работодателей, заказчиков работ (услуг), привлекающих к трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов, но и от профессиональных качеств самих иностранных граждан.

Так, для высококвалифицированных специалистов, являющихся научными работниками или преподавателями, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам образовательными организациями высшего образования, государственными академиями наук или их региональными отделениями, национальными исследовательскими центрами либо государственными научными центрами, заработная плата (вознаграждение) должна составлять не менее чем 83,5 тыс. рублей из расчета за один календарный месяц.

Для высококвалифицированных специалистов, являющихся медицинскими, педагогическими или научными работниками, в случае их приглашения для занятия соответствующей деятельностью на территории международного медицинского кластера, образованного в соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴, - не менее чем один миллион рублей из расчета за один год (365 календарных дней).

Кроме того, для части высококвалифицированных специалистов, участвующих в реализации проекта «Сколково» в соответствии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»⁵ или создании и обеспечении функционирования инновационных научно-технологических центров в соответствии с Федеральным законом «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶, минимальный порог заработной платы (вознаграждения) не предусмотрен.

Вместе с тем законодателем в целях предоставления возможности привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) к трудовой деятельности не упомянутых выше высококвалифицированных

специалистов, предоставлена такая возможность, но с выплатой им заработной платы (вознаграждения) в размере не менее ста шестидесяти семи тысяч рублей из расчета за один календарный месяц.

Действующим законодательством предоставлены широкие преференции, как для высококвалифицированных специалистов, так и для привлекающих их работодателей, заказчиков работ (услуг).

В целом преференции можно разделить на три группы: преференции в части трудовой деятельности, преференции в части пребывания (проживания), а также преференции в части уплаты налогов и иных обязательных платежей.

В части трудовой деятельности действующим законодательством предусматривается возможность получения высококвалифицированным специалистом в зависимости от срока действия заключенного им трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) разрешения на работу на срок до трех лет, с возможностью последующего неоднократного продления.

Кроме того в случае, если трудовым договором или гражданско-правовым договором на выполнение работ (оказание услуг) предполагается осуществление высококвалифицированным специалистом трудовой деятельности на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, такому высококвалифицированному специалисту выдается разрешение на работу, действующее на территориях этих субъектов Российской Федерации.

В установленных приказом Минздравсоцразвития России от 28 июля 2010 г. № 564⁷ в случаях осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание) отдельно оговаривается, что иностранные граждане вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу, в случае, если они являются высококвалифицированными специалистами.

В отличие от иных иностранных граждан, обозначенных в упомянутом приказе, возможность осуществления трудовой деятельности высококвалифицированными специалистами вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу, не ограничивается выполнением ими работ по определенным профессиям или должностям.

При этом непрерывная продолжительность трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу, не может превышать 30 календарных дней ежегодно, в течение периода действия

разрешения на работу, при направлении в служебную командировку.

Вместе с тем, общая продолжительность трудовой деятельности высококвалифицированного специалиста вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу, не ограничивается, если постоянная работа такого специалиста осуществляется в пути или носит разъездной характер и это определено его трудовым договором.

Еще одной преференцией в части трудовой деятельности высококвалифицированных специалистов является неприменение в их отношении квотного механизма выдачи разрешений на работу и приглашений на въезд в целях осуществления трудовой деятельности. На 2017 год квоты на выдачу разрешения на работу и приглашений на въезд в целях осуществления трудовой деятельности утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2016 г. № 1288 «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2017 год»⁸.

Кроме того, на высококвалифицированных специалистов не распространяется допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации, устанавливаемая Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 5 статьи 181 Федерального закона № 115-ФЗ. Указанная доля в 2017 году установлена постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2016 г. № 1315⁹.

В отличие от других категорий иностранных работников для высококвалифицированных специалистов установлена упрощенная процедура оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и разрешения на работу. При этом перечень документов, предоставляемых в целях получения, разрешения на работу, в отличие от иных категорий привлекаемых к трудовой деятельности иностранных граждан не содержит медицинских документов об отсутствии опасных заболеваний. В связи с чем, иностранные граждане, привлекаемые к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированных специалистов, освобождены от необходимости прохождения медицинского осмотра на предмет наличия заболевания наркоманией, а также инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих.

В части пребывания (проживания) можно выделить следующие преференции для высококвалифицированных специалистов.

Так, Федеральным законом № 115-ФЗ предусмотрено продление срока временного пребывания иностранного гражданина в случае подачи работодателем или заказчиком работ (услуг) ходатайства о его привлечении к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированного специалиста или заявления о продлении срока действия разрешения на работу, выданного высококвалифицированному специалисту.

Кроме того, действующее законодательство предусматривает возможность совместного пребывания с высококвалифицированным специалистом членов его семьи. При этом положения законодательства дают широкое определение членов семьи высококвалифицированного специалиста. К ним относятся: супруг (супруга), дети (в том числе усыновленные), супруги детей, родители (в том числе приемные), супруги родителей, бабушки, дедушки, внуки.

Указанные лица могут не только находиться совместно с высококвалифицированным специалистом на территории Российской Федерации, но и осуществлять на территории Российской Федерации трудовую деятельность, получать образование в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также осуществлять иную деятельность, не запрещенную законодательством Российской Федерации.

Высококвалифицированным специалистам и членам их семей на срок действия трудового или гражданско-правового договора может быть оформлен вид на жительство. Вид на жительство, оформляемый иностранному гражданину как высококвалифицированному специалисту, и вид на жительство, оформляемый члену его семьи, выдаются на срок действия разрешения на работу.

В соответствии с положениями Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹⁰ высококвалифицированные специалисты и члены их семьи освобождаются от обязанности выполнения действий, необходимых для их постановки на миграционный учет на срок, не превышающий 90 дней со дня их въезда в Российскую Федерацию.

При этом такие иностранные граждане, уже зарегистрированные по месту жительства (поставленные на учет по месту пребывания), в случае их передвижения по территории Российской Федерации и при прибытии в новое место пребывания на срок, не превышающий 30 дней, освобождаются от обязанности выполнения действий, необходимых для их постановки на учет по новому месту пребывания.

После истечения указанных сроков высококвалифицированные специалисты и члены их семьи

обязаны выполнить действия, необходимые для их постановки на учет по новому месту пребывания, в срок, не превышающий семи рабочих дней.

В качестве преференции в части пребывания (проживания) можно выделить возможность нахождения высококвалифицированного специалиста и членов его семьи в Российской Федерации в течение 30 рабочих дней со дня досрочного расторжения трудового или гражданско-правового договора в целях поиска высококвалифицированным специалистом нового работодателя или заказчика работ (услуг), а также в течение срока рассмотрения ходатайства, поданного новым работодателем или заказчиком работ (услуг).

Вместе с тем в случае, если высококвалифицированный специалист не заключил в течение указанного срока новый трудовой или гражданско-правовой договор или если ходатайство работодателя, заказчика работ (услуг) о привлечении высококвалифицированного специалиста отклонено, высококвалифицированный специалист и члены его семьи вправе находиться в Российской Федерации еще 30 рабочих дней, в течение которых они обязаны выехать из Российской Федерации.

Как уже было отмечено выше действующим законодательством в отношении высококвалифицированных специалистов также установлены преференции в части уплаты налогов и иных обязательных платежей.

Согласно абзацу четвертому пункта 3 статьи 224 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) налоговая ставка по налогу на доходы физических лиц от осуществления трудовой деятельности в качестве высококвалифицированного специалиста установлена в размере 13 %.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»¹¹ высококвалифицированные специалисты не являются застрахованными лицами, на которых распространяется обязательное медицинское страхование в соответствии с указанным Федеральным законом. Следовательно, в отношении высококвалифицированных специалистов работодателями, заказчиками работ (услуг) не осуществляется уплата страховых взносов на обязательное медицинское страхование.

Еще одной немаловажной преференцией для иностранных граждан, привлекаемых к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированных специалистов, которую нельзя отнести к предложенной автором группировке преференций (в части трудовой деятельности, пребывания (проживания), а также уплаты налогов и иных обязательных платежей) относится возможность иностранного

гражданина самостоятельно заявить о себе как о высококвалифицированном специалисте.

Помимо установленных преференций в части привлечения высококвалифицированных специалистов законодательство Российской Федерации содержит ряд ограничений, связанных с их трудовой деятельностью.

Такие ограничения можно разделить на общие, относящиеся ко всем иностранным гражданам, планирующим осуществлять трудовую деятельность, и специальные, то есть ограничения, относящиеся только к высококвалифицированным специалистам.

К общим ограничениям относятся ограничения, указанные в статье 14 Федерального закона и предусматривающие, в том числе запрет иностранным гражданам:

1. находиться на муниципальной службе;
2. замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации¹². В соответствии со статьей 56 Кодекса иностранные граждане в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, не могут занимать должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста;
3. быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
4. быть командиром гражданского воздушного судна, если иное не установлено федеральным законом;
5. быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2002 № 755¹³;
6. заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом. Федеральным законом перечень иной деятельности и иных должностей, которые не могут занимать иностранные граждане, оставляет открытым.

Следующее ограничение общего характера предусмотрено положениями статьи 13 Федерального закона. Так, высококвалифицированный специалист не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации на территории, которого ему выдано разрешение на работу. Исключение из этого правила установлено приказом Минздравсоцразвития России от 28 июля 2010 г. № 564, о котором было написано выше.

Кроме того, высококвалифицированный специалист не вправе осуществлять трудовую деятельность по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу.

Зеркальные ограничения относятся и к работодателю, заказчику работ (услуг), который не вправе привлекать высококвалифицированного специалиста к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выдано разрешение на работу, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу.

Нельзя не отметить еще одно общее ограничение, касающееся не только высококвалифицированных специалистов, но и других категорий иностранных граждан, получающих в целях осуществления трудовой деятельности разрешения на работу или патенты. Ограничение связано с возможностью привлечения в качестве высококвалифицированного специалиста гражданина государства – члена Евразийского экономического союза.

Такое ограничение напрямую вытекает из положения части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Согласно статье 3 Федерального закона № 115-ФЗ законодательство Российской Федерации о правовом положении иностранных основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона и иных федеральных законов. Наряду с этим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется международными договорами Российской Федерации.

29 мая 2014 г. Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан в г. Астане был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе. В последующем к нему присоединились Киргизская Республика (с 12 августа 2015 г.) и Республика Армения (со 2 января 2015 г.).

В соответствии с положениями Договора работодателя и (или) заказчика работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства.

Договором также предусматривается, что государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, установленных Договором и законодательством государств-членов в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания.

В этой связи, гражданам Республики Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республики и Республики Армении не требуется получения разрешения на работу или патента для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Вместе с тем в соответствии с положениями Федерального закона № 115-ФЗ высококвалифицированные специалисты независимо от их гражданской принадлежности осуществляют трудовую деятельность на территории Российской Федерации на основании разрешения на работу.

Предоставление гражданам государств – членов Евразийского экономического союза статуса высококвалифицированных специалистов противоречит как положениям Договора, так и Конституции Российской Федерации.

К специальным ограничениям можно отнести ограничения в части запрета привлекать к трудовой деятельности в Российской Федерации высококвалифицированных специалистов для занятия проповеднической либо иной религиозной деятельностью, включая совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание последователей какой-либо религии.

Также работодатель или заказчик работ (услуг) не вправе привлекать иностранных работников в качестве высококвалифицированных специалистов для торгового обслуживания покупателей в процессе розничной торговли товарами народного потребления (включая фармацевтические товары) независимо от ассортимента реализуемых товаров, торговых площадей и форм обслуживания покупателей, за исключением работников, осуществляющих руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли.

При этом Минтруд России наделен полномочиями по утверждению перечня профессий (должностей, специальностей) работников, осуществляющих руководство и координацию деятельности, связанной с ведением торговли, и квалификационных требований к таким работникам. Указанные перечень и квалификационные требования утверждены приказом Минтруда России от 23 сентября 2013 г. № 475н¹⁴.

Федеральным законом отдельно оговаривается, что правом привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов обладают работодатели или заказчики работ (услуг), **которые являются:**

- российскими коммерческими организациями;
- российскими научными организациями;
- профессиональными образовательными организациями и образовательными организациями высшего образования (за исключением духовных образовательных организаций);
- учреждениями здравоохранения;
- иными организациями, осуществляющими научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, государственной аккредитации.

К таким приоритетным направлениям в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899¹⁵ отнесены безопасность и противодействие терроризму; индустрия наносистем; информационно-телекоммуникационные системы; науки о жизни; перспективные виды вооружения, военной и специальной техники; рациональное природопользование; робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения; транспортные и космические системы; энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

- аккредитованными в установленном порядке на территории Российской Федерации филиалами или представительствами иностранных юридических лиц;
- физкультурно-спортивными организациями, осуществляющими свою деятельность на территории Российской Федерации, не являющимися российскими коммерческими организациями;
- общероссийскими спортивными федерациями.

Две последние категории работодателей, заказчиков работ (услуг) вправе привлекать высококвалифицированных специалистов исключительно на должности, включенные в специальный перечень должностей, утверждаемый в соответствии со статьей 20.4 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹⁶.

Перечень должностей иностранных граждан, привлекаемых в качестве высококвалифицированных специалистов в области физической культуры и спорта физкультурно-спортивными организациями и общероссийскими спортивными федерациями

утвержден приказом Минспорта России от 21 сентября 2015 г. № 892 и включает в себя 17 должностей.

Кроме того, работодатель, заказчик работ (услуг) на момент подачи ходатайства о привлечении высококвалифицированных специалистов должен не иметь неисполненных постановлений о назначении административного наказания за нарушение режима пребывания (проживания) иностранных граждан в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, которые предусмотрены главой 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На момент подачи указанного ходатайства в отношении работодателя, заказчика работ (услуг) не должно действовать решение о запрете привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов.

Такое решение выносится работодателю, заказчику работ (услуг), который:

- не исполнил принятых на себя обязательств перед высококвалифицированным специалистом, установленных в соответствии с Федеральным законом, или обязательств, вытекающих из условий трудового договора, заключенного с высококвал-

лифицированным специалистом, либо им не были соблюдены существенные условия гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), заключенного с высококвалифицированным специалистом;

- представил в МВД России или его территориальный орган поддельные или подложные документы.

В случае выявления одного из указанных обстоятельств МВД России или его территориальный орган принимает решение о двухлетнем запрете привлечения работодателем, заказчиком работ (услуг) иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов.

В заключении следует отметить, что действующим законодательством созданы максимально благоприятные условия для возможности въезда высококвалифицированных специалистов, их пребывания и осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации. Важнейшим условием для привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы является, прежде всего, наличие соответствующих рабочих мест у работодателей, заказчиков работ (услуг) трудовую деятельность.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 1, ст. 5.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, № 21, ст. 2524.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 30, ст. 3032.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 27, ст. 3951.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, № 40, ст. 4970.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2017, № 31, ст. 4765.

⁷ Российская газета, № 210, 17.09.2010.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, № 50, ст. 7106.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, № 51, ст. 7368.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 30, ст. 3285).

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, № 49, ст. 6422.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 18, ст. 2207.

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 41, ст. 3996.

¹⁴ Российская газета, № 16, 27.01.2014.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 28, ст. 4168.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 50, ст. 6242.

УДК 342
ББК 67.400

@ К.Ю. Яковлева, Ю.А. Иванченко. 2018

THE IMPROVEMENT OF CONSTITUTIONAL LAW IN THE CONTEXT OF ITS INNOVATIVE DEVELOPMENT

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ ЕЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

Kristina Yurievna YAKOVLEVA,
Cadet Law of the Moscow University of the Interior

Кристина Юрьевна ЯКОВЛЕВА,
курсант Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Yury Aleksandrovich IVANCHENKO,
Lecturer of the chair of history of state and law of the
Moscow University of the Interior

Юрий Александрович ИВАНЧЕНКО,
кандидат юридических наук, преподаватель кафе-
дры истории государства и права Московского уни-
верситета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: hedgivan@mail.ru 84953352711

Научная специальность: 12.00.02 – Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Annotation. At the present, time in Russia the course on innovative development and modernization, including in the field of law. The article highlights the impact of these processes on the constitutional and legal norms, to increase the degree of their influence on innovation way in the Russian Federation. It is also planned to open new fields in the sphere of high technologies.

Keywords: innovation, constitutional law, improvement, modernization, innovative development

Аннотация. В настоящее время в России взят курс на инновационное развитие и модернизацию, в том числе и в сфере права. В статье освещается влияние данных процессов на конституционно-правовые нормы для повышения степени их влияния на инновационный путь в Российской Федерации. Также планируется выход на новые рубежи в сфере высоких технологий.

Ключевые слова: инновация, конституционное право, совершенствование, модернизация, инновационное развитие

Для цитирования: К.Ю. Яковлева, Ю.А. Иванченко. Совершенствование норм конституционного права в контексте ее инновационного развития. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 81-83.

Национальное право любой страны начинается с норм, закрепленных в Конституции. Именно ее содержание получает свое дальнейшее развитие в рамках административного, муниципального, уголовного, гражданского, трудового, финансового и иного права. Благодаря существующим в стране конституционно-правовым нормам создаются направления развития всей национальной системы права.

Россия ставит перед собой амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития - обеспечение высокого уровня благосостояния населения, закрепление геополитической роли страны как одного из глобальных лидеров, определяющих мировую политическую повестку дня. Единственным возможным способом достижения этих целей, по нашему мнению является переход всех сфер общества

на инновационную социально-ориентированную модель развития, закрепленную в конституционно-правовых и иных нормах, а также обязательную для исполнения.

Изучение практики показало, что на данный момент часть работы проделана. Она заключается в том, что уже принята Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года «Инновационная Россия - 2020», разработанная в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации по итогам заседания Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям в марте 2010 года.

Стратегия инновационного развития призвана ответить на стоящие перед Россией вызовы и угрозы в сфере инновационного развития за счет выстраивания четкой системы целей, приоритетов и

инструментов государственной инновационной политики. Стратегия задает долгосрочные ориентиры развития, субъектам инновационной деятельности, включая органы государственной власти всех уровней, науку и предпринимательский сектор, а также ориентиры финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки, поддержки коммерциализации разработок.

Стратегия опирается на результаты общей оценки инновационного потенциала, долгосрочного научно-технологического прогноза и должна стать ориентиром для разработки концепций и программ социально-экономического развития России, отдельных секторов и регионов.

Если обратиться конкретно к конституционным нормам, особо важной представляется статья 2 Конституции Российской Федерации: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Данная статья олицетворяет собой проявление концепции, положенной в основу действующей российской Конституции. Это дает возможность законодательному органу более глубоко и разносторонне анализировать проблемы, недостатки. Также основной закон Российской Федерации дает ему право работать над усовершенствованием норм на основе научных и научно-исследовательских работ.

В условиях необходимости развития России на инновационной основе обладают высокой степенью значимости вопросы о том, как влияют на инновационную активность в стране ныне действующие национальные конституционно-правовые нормы и как необходимо преобразовывать указанные нормы с тем, чтобы повысить эффект от их влияния на инновационный климат в России в будущем.

Конституция Российской Федерации не содержит в своем тексте терминов «инновация», «инновационная деятельность», «инновационное развитие», «инновационная политика». Не смотря на это, многие содержащиеся в ней нормы являются важными предпосылками модернизации российского права, его развития на инновационной основе.

Благодаря практическому использованию идей и изобретений, инновация приводит к созданию усовершенствованных по своим свойствам и качествам изделий, технологий. Если она ориентируется на экономическую выгоду, прибыль, то появление ее на рынке может привести добавочный доход. Инновация - вывод на рынок нового товара или услуги, внедрение нового процесса производства, освоение новой модели бизнеса, создание новых рынков.

Где же и в каких статьях Конституции РФ закрепляется и проявляется инновация? Так, ст. 8 Конституции России гарантирует единое экономическое пространство на всей ее территории, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, признание и защиту частной, государственной, муниципальной и иной собственно-

сти. В соответствии со ст.34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Нормы, установленные ст.8 и ст.34 Конституции Российской Федерации, очевидным образом ориентированы на создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности и иной не запрещенной законом экономической деятельности, что имеет немаловажное значение для инновационного развития.

Очень важно отметить, что, прежде всего, следует вести речь о фиксации на конституционном уровне инновационной деятельности в качестве долгосрочной основы развития страны, о провозглашении России инновационно-ориентированным государством, политика которого направлена на создание условий для инновационной деятельности во всех ее проявлениях, на целенаправленное стимулирование указанной деятельности за счет комплекса соответствующих мер. Важность конституционного закрепления новаторской деятельности в качестве долгосрочной основы развития Российской Федерации обуславливается необходимостью осуществления всяческого содействия внедрению инноваций как стратегического направления всей государственной политики применительно ко всем без исключения сферам и областям деятельности.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время необходимо совершенствовать закрепленное в праве то, чтоб каждому гарантировался доступ к всемирной сети Интернет. Это необходимо, в связи с тем, что данная сеть представляет собой большое хранилище самой разной информации, а также о результатах различных научных исследований. Кроме того, все больше возрастает роль сети Интернет в контактах между людьми, в том числе и между представителями научного сообщества, специалистами в различных сферах деятельности. А обладание необходимой информацией во многих случаях способно быть условием как создания чего-то нового, так и применения инноваций на практике.

В связи с этим нормы Федерального закона от 24.07.2007 г. N 209-ФЗ (в ред. от 27.11.2017 г.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹ целесообразно было бы дополнить о том, что государство поддерживает предпринимательскую деятельность на основе инноваций. Указанная норма способна выступить в качестве первоосновы для разработки и применения комплекса, конкретных мер, ориентированных на поддержку инновационно-ориентированного предпринимательства, которые следует закрепить в

федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах.

Необходимо учитывать, что инновационная деятельность не сводится к разработке и внедрению исключительно новшеств глобального характера. Напротив, во многих случаях конкретными проявлениями указанной деятельности являются небольшие усовершенствования и рационализаторские предложения, значимость которых не следует умалять. Все они являются проявлениями творческой активности людей, которую необходимо всячески поощрять.

В данной связи нормы Федерального закона от 23.08.1996 г. N 127-ФЗ (в ред. от 23.05.2016 г.) «О науке и государственной научно-технической политике»² (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017 г.) и нормы Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 г. N 197-ФЗ³ (в ред. от 27.11.2017 г.) представляются целесообразным дополнить нормой о том, что в Российской Федерации поощряются изобретательство и рационализаторство. При этом следует установить, что лицу, работающему по трудовому договору, занимающемуся изобретательством и (или) рационализаторством, гарантируется дополнительный оплачиваемый ежегодный отпуск.

Статья 43 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на образование. Она гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Каждый вправе также на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Основное общее образование является обязательным. Благодаря достигнутому уровню образования граждане могут выступить новаторами в развитии всех сфер общества. Для этого, они должны обладать необходимой совокупностью качественных знаний. Это имеет огромную важность, так как государство конституционно закрепляет права на образование, а гражданам следует реализовать данное право с целью дальнейшего прогрессивного совершенствования отношений в сфере правового государства.

Указанные нормы, ставя во главу угла первичную движущую силу новаторской активности, явля-

ются, тем самым, важнейшей предпосылкой инновационного развития российского общества.

Система образования, формируя определенный уровень интеллектуального потенциала нации, создает тем самым применительно к каждому конкретному моменту времени определенные стартовые условия для приращения накопленного ранее объема знаний и умений членов данного общества, что объективно необходимо на различных стадиях инновационного процесса.

Предшествующая практика в России показала, что развитие на основе инноваций возможно и необходимо как в условиях существования рыночной экономики, так и в условиях господства плановой экономической системы. Государство призвано реализовывать инновационную политику. Оно всячески способствует созданию и внедрению инноваций в народном хозяйстве страны, иных сферах жизнедеятельности общества. Государство использует определенные механизмы и инструменты для поддержания инновационной активности в обществе.

Распоряжение от 25 августа 2017 года № 1817-р. Утвержден план мероприятий по реализации в 2017-2018 годах положений Стратегии инновационного развития России, в рамках ее второго этапа. План включает комплекс действий, направленных на формирование компетенций инновационной деятельности, повышение инновационной активности бизнеса, развитие сектора исследований и разработок, финансирование инновационной деятельности, развитие инфраструктуры инноваций, создание механизмов поддержки правовой охраны результатов перспективных российских разработок.

В заключении необходимо отметить, что все должно соответствовать эпохе. В этом и заключается процесс развития страны, но существуют определенные константы Конституции РФ, которые со временем не меняются. Они могут только слегка поддаваться изменениям. Это та основа, которую необходимо оберегать и почитать. Президент Российской Федерации на встрече с судьями Конституционного Суда в 2012 году подчеркнул: «Основной закон - это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относиться к его основам. Основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности, значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан Российской Федерации».

¹ Собрание законодательства РФ, 30.07.2007, N 31, ст. 4006.

² Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, N 35, ст. 4137.

³ Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.

ON THE LEGAL BASIS OF THE MIGRATION POLICY OF THE REPUBLIC OF BELARUS (CONCEPTUAL ASPECT)

О ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ (КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

Vitaly Nikolaevich NAUMCHIK,

First Deputy Head Department of Citizenship and Migration Ministry of internal affairs of the Republic of Belarus – Head of Department on migration And work with foreign citizens and stateless persons

Konstantin Dmitrievich SAZON,

Associate Professor of the chair of constitutional and international law Academy of the Ministry of internal affairs of the Republic of Belarus, Candidate of legal Sciences, associate Professor

Виталий Николаевич НАУМЧИК,

Первый заместитель начальника Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь – начальник управления по миграции и работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства

Константин Дмитриевич САЗОН,

доцент кафедры конституционного и международного права Академии МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

Annotation. The article deals with the normative legal acts of the Republic of Belarus regulating social relations in the field of migration that can be attributed to the program-target (conceptual) level of the legal foundations for the implementation of the migration policy of the Belarusian state. The conclusion is made about the expediency of developing the Concept of the migration policy of the Republic of Belarus.

Keywords: migration, migration policy, legal framework, concept, Republic of Belarus

Аннотация. В статье рассматриваются нормативные правовые акты Республики Беларусь, регулирующие общественные отношения в области миграции, которые могут быть отнесены к программно-целевому (концептуальному) уровню правовых основ реализации миграционной политики белорусского государства. Обосновывается вывод о целесообразности разработки Концепции миграционной политики Республики Беларусь.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, правовые основы, концепция, Республика Беларусь

Для цитирования: В. Наумчик, К.Д. Сазон. О правовых основах миграционной политики Республики Беларусь (концептуальный аспект). Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 84-88.

Изучение юридической, специальной литературы и практики показывает, что миграция населения оказывает значительное влияние на все сферы деятельности государства и происходящие в них политические, экономические и социальные процессы. С этой точки зрения эффективное осуществление миграционной политики предполагает наличие соответствующей нормативной правовой основы.

Принимая во внимание интенсификацию миграционных потоков и признание в научной среде негативности последствий неконтролируемой миграции, обоснованным представляется исследование проблем правового регулирования миграционной политики Республики Беларусь в контексте выяв-

ления особенностей современного состояния национального правового инструментария в области миграции и разработки предложений по совершенствованию практики обеспечения национальных интересов в заявленной области общественных отношений.

Концептуально основу правового регулирования общественных отношений в области миграции населения составляют, прежде всего, нормы Конституции Республики Беларусь¹ (далее – Конституции).

Конституционные принципы выступают необходимым правовым фундаментом построения отраслевого правового массива, призванного, с одной стороны, обеспечить реализацию права каждого

человека на свободу передвижения и выбор места жительства как признанной возможности пространственного перемещения, рассматриваемого нами в качестве имманентного свойства миграции любого вида.

С другой стороны, они являют собой необходимые программно-целевые ориентиры функционирования государства и применительно к проблематике настоящей статьи призваны очертить круг национальных интересов в заявленной области с точки зрения согласования содержания свободы каждого передвигаться с конституированной обязанностью государства создавать необходимые условия для полной реализации гражданами прав и свобод в условиях обеспечения целостности иных охраняемых правом ценностей.

К числу конституционных принципов миграционной политики следует относить:

- признание человека его прав, свобод и гарантии их реализации высшей ценностью и целью общества и государства (ч. 1 ст. 2 Конституции);
- верховенство права (ст. 7 Конституции);
- признание Республикой Беларусь приоритета общепризнанных принципов международного права и обеспечение соответствия им законодательства (ч. 1 ст. 8 Конституции);
- гарантированность защиты и покровительства государства как на территории Беларуси, так и за ее пределами (ч. 1 ст. 10 Конституции);
- предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства на территории Беларуси возможности пользования правами и свободами и требование исполнения обязанностей наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами (ст. 11 Конституции);
- предоставление Республикой Беларусь права убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность (ст. 12 Конституции);
- право каждого на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий (ч. 2 ст. 21 Конституции);
- равенство всех перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов (ст. 22 Конституции);
- ограничение прав и свобод личности только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (ч. 1 ст. 23 Конституции);
- право граждан Республики Беларусь свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, покидать ее и беспрепятственно возвращаться обратно (ст. 30 Конституции);

- обязанность государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией (ч. 1 ст. 59 Конституции);

- обязанность государственных органов, должностных и иных лиц, которым доверено исполнение государственных функций, в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (ч. 2 ст. 59 Конституции).

Непосредственная реализация указанных конституционных принципов миграционной политики обеспечивается посредством их детализации в иных разработанных и принятых (изданных) нормативных правовых актах – актах миграционного законодательства.

Особое место в системе источников права, регулирующих отношения в области реализации миграционной политики государства и закрепляющие программно-целевые ориентиры развития национального законодательства, занимают международные договоры. Полагаем, что международные договоры Республики Беларусь по вопросам миграции условно могут быть разделены на четыре группы.

К первой группе относятся многосторонние и двусторонние соглашения, регулирующие вопросы приобретения в упрощенном порядке гражданства прибывающими на постоянное жительство гражданами договаривающихся государств².

Вторая группа представлена двусторонними договорами, предметом правового регулирования которых является порядок въезда и пребывания граждан договаривающихся государств. Такие международные договоры устанавливают преференциальные миграционные правила по сравнению с национальным законодательством³. К международным договорам второй группы относятся и соглашения Республики Беларусь с иностранными государствами о безвизовых поездках граждан.

В одних случаях данные соглашения предоставляют право безвизового въезда определенным категориям граждан, например, владельцам дипломатических и служебных паспортов, в других случаях соглашения предоставляют преференции в виде безвизового въезда для всех граждан договаривающихся сторон.

Это самая многочисленная группа международных договоров в сфере миграции. Отметим лишь, что сегодня Республика Беларусь заключила свыше сорока таких соглашений и их перечень ежегодно увеличивается в силу проводимой в государстве политики либерализации режима въезда и пребывания в стране иностранцев – граждан государств, являющихся стратегическими партнерами Республики Беларусь в различных отраслях экономики, а также в

целях повышения туристической и инвестиционной привлекательности страны.

Третью группу международных договоров, регулирующих определенный спектр миграционных вопросов, составляют соглашения в сфере внешней трудовой миграции⁴.

Четвертую группу международных договоров по вопросам миграции образуют межправительственные соглашения, определяющие механизмы взаимодействия компетентных государственных органов договаривающихся сторон в вопросах осуществления миграционного контроля и противодействия незаконной миграции⁵. Стоит отметить, что важнейшим компонентом четвертой группы международных договоров, определяющих механизмы противодействия незаконной миграции являются соглашения о реадмиссии. На сегодняшний день Республикой Беларусь заключены соглашения о реадмиссии с Турцией, Казахстаном, Россией и Грузией. Ведутся переговоры о заключении таких соглашений с Евросоюзом, Индией, Китаем, Пакистаном, Суданом, ЮАР, Кыргызстаном и Украиной.

С точки зрения предмета настоящей статьи следует указать на наличие концептуальных (программно-целевых) документов, которые определяют направления политики государства в различных сферах. Полагаем, что такие нормативные правовые акты также выступают юридическим основанием осуществления миграционной политики государства, поскольку содержат правовые нормы, направленные на регулирование отношений в области миграции населения.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 104 Конституции Парламентом Республики Беларусь принят программный Закон от 14 ноября 2005 г. № 60-З «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь»⁶ (далее – программный закон). Полагаем, что программный закон может рассматриваться в числе нормативных правовых актов исследуемой категории, поскольку закрепляет в качестве одной из основных задач внутренней политики Республики Беларусь оптимизацию миграционных процессов (ст. 3).

К числу концептуальных документов, определяющих содержание и направленность миграционной политики государства, на наш взгляд, следует также относить Концепцию национальной безопасности Республики Беларусь⁷, в соответствии с которой эмиграционные процессы и рост нерегулируемой иммиграции в страну позиционируются как основные потенциально либо реально существующие угрозы национальной безопасности, а источниками внешних угроз национальной безопасности названы политика иностранных государств и компаний, стимулирующая эмиграцию высококвалифицированных ученых и специалистов из Республики Беларусь, а также незаконная миграция.

Оптимизация внешних и внутренних миграционных потоков населения наряду с противодействием нелегальной миграции в соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-З «О демографической безопасности Республики Беларусь»⁸ определены в качестве основных задач обеспечения демографической безопасности государства (ст. 5). Во исполнение указанных положений закона предусмотрена необходимость разработки

Национальной программы демографической безопасности и программ демографической безопасности для административно-территориальных единиц, в которых должны быть отражены и направления миграционной политики.

Законодатель к таким направлениям относит:

- регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономических условий, демографической структуры регионов республики;
- защита национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы; стимулирование сокращения эмиграционного оттока научно-технического, интеллектуального и творческого потенциала из Республики Беларусь; использование миграционного потенциала зарубежных стран в интересах демографического развития Республики Беларусь;
- сочетание прав иммигрантов, прибывающих в Республику Беларусь и получивших соответствующий правовой статус, с интересами государства в части их регионального расселения и обустройства; обеспечение баланса прав и законных интересов местного населения и мигрантов.

Таким образом, названный закон также может быть отнесен к группе нормативных правовых актов, обеспечивающих правовое оформление целей и задач миграционной политики Республики Беларусь.

На подзаконном уровне правового регулирования в настоящее время постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 г. № 2009 утверждена Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016 – 2020 годы (далее – Государственная программа).

В основу разработки Государственной программы были положены приоритетные направления социально-экономического развития, определенные в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года¹⁰ и уточненные в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 года¹¹.

Отметим, что в указанных документах стабилизация численности населения является одной из целей устойчивого развития в среднесрочной перспективе (2016 – 2020 годы).

В связи с этим Государственной программой предусматривается создание условий для оптимизации внутренних миграционных процессов, а целевым показателем закреплен миграционный прирост – 70 тысяч человек. При этом задачами подпрограммы 6 «Внешняя миграция» Государственной программы определены: управление внешней миграцией с учетом демографического и социально-экономического развития регионов страны, а также возвращения соотечественников; совершенствование системы выявления, предупреждения и пресечения незаконной миграции, а также интеграции иностранцев; совершенствование порядка привлечения иностранных специалистов в Республику Беларусь и противодействие нелегальной миграции.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что сегодня в республике отсутствует нормативный правовой акт стратегического планирования, который комплексно отражал бы содержание национальных интересов в миграционной сфере, конкретизировал цель, задачи, принципы и основные направления деятельности государства, его органов и должностных лиц в области государственного управления миграционными процессами. В данном контексте считаем возможным вести речь о необходимости разработки Концепции миграционной политики Республики Беларусь (далее – Концепция).

Актуальность разработки Концепции определяется ростом социальной значимости миграционных процессов в современной Беларуси. Анализ процессов миграции населения Беларуси показал, что в целом, несмотря на некоторые положительные моменты, миграционная ситуация в республике остается неоднозначной.

В первую очередь это относится к миграционным потокам «село-город» и внешней трудовой миграции. Учитывая, что проблемы внешней трудовой миграции во многом связаны с развитием не только внутреннего, но и международных рынков труда, назрела необходимость разработки концептуальной основы долгосрочной государственной политики в области внешней трудовой миграции, направленной на предохранение национального рынка рабочей силы от оттока за рубеж в нежелательных размерах работников дефицитных специальностей.

Как известно, в Российской Федерации разработана и реализуется Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, которая представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности в сфере миграции, в том числе и внешней трудовой миграции. В Беларуси подобный документ отсутствует, и это во многом затрудняет формирование эффективной,

рассчитанной на перспективу миграционной политики, которая должна стать важным инструментом общей государственной экономической, демографической и социальной политики. Следует отметить, что разработка данной Концепции должна быть осуществлена с учетом вхождения Республики Беларусь в Союзное государство и во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами развития интеграционных процессов на территориях государств – участников Евразийского экономического союза.

Концепция должна быть разработана и во взаимосвязи с приоритетными направлениями социально-экономического развития, определенными Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 года, программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы, Концепцией национальной безопасности Республики Беларусь, другими документами стратегического планирования, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права и обязательствами Республики Беларусь, вытекающими из международных договоров в сфере миграции.

В Концепции необходимо предусмотреть разработку дополнительных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной белорусской экономикой, в том числе высококвалифицированных специалистов, по профессиям, востребованным на белорусском рынке труда.

В качестве приоритетных направлений миграционной политики Республики Беларусь в рамках регулирования внутренней миграции в Концепции следует предусмотреть разработку экономических механизмов воздействия на миграционное поведение населения, способствующих замещению его естественной убыли и уменьшению оттока специалистов из сельской местности.

В области внешней миграции, полагаем, что Концепция миграционной политики Республики Беларусь должна отражать такие приоритетные направления, как: совершенствование миграционного законодательства и исполнение обязательств, принятых Республикой Беларусь в рамках соответствующих международных договоров с учетом обеспечения национальных интересов; защита национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы и оттока за рубеж в нежелательных размерах работников дефицитных специальностей; стабилизация численности населения и переход к демографическому росту; создание оптимальных условий для возвращения в Беларусь соотечественников, проживающих за рубежом; обеспечение инвестиционной и туристической привлекательности республики; эффективное обеспечение международной защиты вынужденных мигрантов; создание механизмов эффективной интеграции мигрантов; совершенствование механизмов мигра-

ционного контроля, предупреждения и пресечения незаконной миграции; развитие международного сотрудничества в сфере миграционной политики и с учетом вовлеченности Республики Беларусь в различные интеграционные образования: Союзное государство, Содружество Независимых Государств, Организация Договора о коллективной безопасности, Евразийский экономический союз.

В связи с изложенным считаем, что обогащение национальной правовой системы таким документом, как Концепция позволит обеспечить формирование унифицированной программной основы реализации практических мероприятий в области обеспечения интересов национальной безопасности в демографической и миграционной областях, а также будет способствовать выполнению международных обязательств Республики Беларусь в части формирования единого миграционного пространства Союзного государства. Последнее обретает особую актуальность в силу того обстоятельства, что Планом мероприятий по формированию единого миграционного пространства на территориях государств – участников Договора о создании Со-

юзного государства на период 2017–2020 годов, утвержденным постановлением Совета Министров Союзного государства от 16 июня 2017 г. № 21, в 2019 году предусмотрена разработка проекта Концепции миграционной политики Союзного государства.

Таким образом, принимая во внимание отечественный и зарубежный опыт управления миграционными процессами, направленность миграционной политики Республики Беларусь на достижение прогнозных показателей устойчивого социально-экономического развития страны в условиях интенсивных интеграционных процессов, полагаем, что разработка и принятие (утверждение) Концепции миграционной политики Республики Беларусь, позволит создать функциональный механизм миграционной системы государства, обеспечивающий интересы национальной безопасности, отвечающий интересам личности и общества, способствующий гибкому и эффективному управлению миграционными процессами и в конечном итоге – прогрессивному социально-экономическому развитию страны.

¹ Конституция Республики Беларусь: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. - Минск: Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 62 с.

² Например, Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г, Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной об упрощенном порядке изменения гражданства гражданами Республики Беларусь, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Беларусь от 12 марта 1999 г.

³ Например, Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства от 24 января 2006 г.; Соглашение между Республикой Беларусь и Республикой Казахстан о порядке пребывания граждан Республики Беларусь на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Республики Беларусь от 4 октября 2013 г. Аналогичные соглашения заключены Республикой Беларусь с Украиной, Латвией, Литвой, Эстонией. В ближайшей перспективе перечень таких соглашений будет дополнен Соглашением между Республикой Беларусь и Кыргызской Республикой о порядке пребывания граждан Кыргызской Республики на территории Республики Беларусь и граждан Республики Беларусь на территории Кыргызской Республики в связи с вхождением Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз.

⁴ Например, Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 г.; Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о временном трудоустройстве граждан Республики Беларусь в Социалистической Республике Вьетнам и граждан Социалистической Республики Вьетнам в Республике Беларусь от 29 ноября 2011 г.; Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., содержащий соответствующие разделы, регулирующие вопросы внешней трудовой миграции граждан государств – участников Договора

⁵ Например, Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца от 5 октября 2004 г.

⁶ Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.

⁷ Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь от 09.11.2010 г. № 575 ; ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 24.01.2014 № 49 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

⁸ О демографической безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 января 2002 г. № 80-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.

⁹ Об утверждении Государственной программы Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016 – 2020 годы [Электронный ресурс] : постановление Совета министров Респ. Беларусь от 14 марта 2016 г. № 200 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2017.

¹⁰ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г./ Национальная комиссия по устойчивому развитию Респ. Беларусь; Редколлегия: Я.М. Александрович и др. – Мн.: Юнипак. – 200 с.

¹¹ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 года // Экономический бюллетень. – 2015. – № 4. – С. 6 – 99.

THE POSITION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE INITIAL PERIOD OF THE UNTWISTING OF THE FLYWHEEL OF THE REPRESSIONS OF THE 1930S. COLLECTIVIZATION OF AGRICULTURE

ПОЗИЦИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В НАЧАЛЬНЫЙ ПЕРИОД РАСКРУЧИВАНИЯ МАХОВИКА РЕПРЕССИЙ 1930-Х ГОДОВ. КОЛЛЕКТИВИЗАЦИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Alexey Alekseyevich IVANOV,
Professor of the Moscow University of the Ministry of Interior of Russia, L.L.D., Assistant Professor

Алексей Алексеевич ИВАНОВ,
профессор кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент

Nodari Darchoyevich ERIASHVILI,
Doctor of economic Sciences, candidate of jurisprudence, candidate of historical Sciences, Professor, laureate of the prize of the government of the Russian Federation in science and technology

Нодари Дарчоевич ЭРИАШВИЛИ,
доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Научная специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве
12.00.11 – Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности

Annotation. The role of law enforcement agencies in carrying out large-scale state campaigns of industrialization and collectivization in the USSR in the 1930s and, above all, the involvement of prosecutors and courts in these processes is investigated.

Keywords: The policy of forced industrialization and collectivization in the USSR, the special repressiveness of legislation, the imparting of a political nature to widespread crimes, the implementation of the party directives by prosecutors and courts

Аннотация. Исследуется роль правоохранительных органов в проведении широкомасштабных государственных кампаний индустриализации и коллективизации в СССР в 1930-х годах и, прежде всего, участие органов прокуратуры и суда в этих процессах.

Ключевые слова: Политика форсированной индустриализации и коллективизации в СССР, особая репрессивность законодательства, придание политического характера распространенным преступлениям, выполнение органами прокуратуры и суда партийных директив

Для цитирования: А.А. Иванов, Н.Д. Эриашвили. Позиция органов прокуратуры в начальный период раскручивания маховика репрессий 1930-х годов. Коллективизация сельского хозяйства. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 89- 92.

Ужесточение карательной политики советского государства в 1930-е годы выразилось в усилении ответственности за многие виды правонарушений и явном обвинительном уклоне процесса их рассмотрения. Общая репрессивная направленность уголовного закона порождала объективность вменения и практически не оставляла места для индивидуализации ответственности. Этому также не способствовало и появление в законодательстве абсолютно-определенных санкций.

Особенно ярко доминирование собственно репрессивных целей проявилось в применении поло-

жений указов «О государственных преступлениях» 1927 г.¹, «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» от 7 августа 1932 г.², «О борьбе со спекуляцией» от 23 августа 1932 г.³ и др. Кроме открытой репрессивной направленности эти нормативные акты других целей не преследовали, что подтверждалось не только установлением законодателем максимально возможных мер наказания (расстрел или длительные сроки лишения свободы), но и отсутствием в большинстве из закрепляемых составов преступле-

ний указаний на возможность учета смягчающих обстоятельств и присутствием прямых указаний на неприменение амнистии к осужденным по таким делам.

Первоначально организация колхозов проходила успешно, так как крестьяне видели в них характерную для общины артельную организацию, но когда обобществление, по их мнению, зашло слишком далеко (рабочий, молочный скот, инвентарь) началось сопротивление проводящемуся процессу. В 1929 г. по стране прокатилось около 1300 жестоко подавляемых властями массовых крестьянских выступлений. Но уже в следующем году их было уже почти 14 тысяч, с общей численностью участников более 3 млн. человек⁴.

Чрезвычайно высокие темпы коллективизации привели не только к существенному снижению урожайности, но и стали представлять явную угрозу самой идее коллективизации. В ходе проведения массированного удара по селу (особенно по консервативному его элементу – кулаку), сосредоточив в колхозах запуганную массу оставшихся, власть сделала вид, что все крайне жесткие и неразборчивые меры, применявшиеся в ходе кампании по сплошной коллективизации (перегибы генеральной линии партии) – дело рук отдельных особо рьяных местных руководителей и исполнителей. О чем прямо говорилось в опубликованной 2 марта 1930 г. в «Правде» статье И.В. Сталина «Головокружение от успехов»⁵. Последние, в ходе проведенных для успокоения масс расследований, к тому же на проверку «оказались» «врагами народа» и вскоре понесли «заслуженную» кару. Таким образом, партия просто пожертвовала основными исполнителями ее воли, когда они выполнили свои функции⁶.

Некоторое ослабление нажима на село тут же привело к массовости выходов крестьян из колхозов. К весне 1930 г. в Центрально-Черноземных областях осталось лишь 18% крестьянских дворов, входящих в колхозы (в то время как к марту 1930 г. их было уже 82%)⁷. После уборки урожая объединение крестьянских дворов началось с новой силой и к сентябрю 1931 г. было вновь объединено уже около 60%⁸.

Именно для обеспечения результатов первого этапа коллективизации – охраны обобществленного имущества были приняты, упомянутые выше крайне жестокие указы «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации, и укреплении общественной (социалистической) собственности» от 7 августа 1932 г. и «О борьбе со спекуляцией» от 23 августа 1932 г.

Указ от 7 августа 1932 г. был нормативным актом чрезвычайно широкого действия. По сути, был направлен на искоренение малейших посягательств или таковых попыток на обобщественную собственность. Конкретных составов преступлений в нем не закреплялось. Этот пробел восполнялся многочисленными разъяснениями Верховного Суда СССР и директивными распоряжениями высших

государственных и партийных инстанций, касающихся практически всех сфер.

По указу от 7 августа 1932 г. предъявлялись обвинения даже за малозначительные дела, на неразумность чего неоднократно указывалось судам («комсомолец украл из клуба мандолину, рабочие на заводе распилили полбутылки спирта, отпущенного на санитарно-лечебные цели» и др.). Даже сам прокурор РСФСР А.Я. Вышинский в августе 1933 г., признавая, что были допущены «крайности», приводил примеры осуждения по этому закону за ловлю рыбы из реки, протекавшей мимо колхоза, за хищение 12 колосков (некто Горохов, 65 лет), за два килограмма зерна (некто Кривенко, 66 лет и Рудченко, 60 лет). Однако тут же подчеркивалось, что, несмотря на явно незначительную общественную опасность подобных правонарушений, «нужно иметь в виду, что в ряде случаев может иметь место и значительное распространение (таких деяний – авт.), требующее решительного и беспощадного удара по преступлению, даже ничтожному по цене похищенного. При таких обстоятельствах, естественно, постановление от 7 августа 1932 г. должно быть применено независимо от ценности похищенного»⁹. При таком подходе становится очевидно, что простая кража рассматривалась как политическое преступление.

Изъятие хлеба у крестьян, резкое повышение экспорта зерна и засуха 1933 г., а также быстрый рост городского населения... Все это привело к стремительному росту хищений и иных самых распространенных имущественных преступлений и преступлений против личности.

В первое время имелись случаи сопротивления отдельных судов и работников судебной системы неприкрытой репрессивности законодательства: квалификация по соответствующим статьям УК РСФСР 1926 г., пересмотр явно несоразмерных приговоров и др. Так, одним из районных судов Нижнего Поволжья 9 июля 1933 г. единоличница Игнатьева за кражу с колхозного поля двух килограммов колосьев была приговорена к 10 годам лишения свободы. Кассационной коллегией краевого суда ее дело было переквалифицировано на п. «г» ст. 162 УК РСФСР, а мера социальной защиты судебно-исправительного характера снижена до 2-х лет лишения свободы. Президиум краевого суда дело вовсе прекратил¹⁰.

Какое-то время такой подход судов был чрезвычайно распространен (на 1 ноября 1933 г. в 40% дел, связанных с хищениями судами применялась ст. 51 УК РСФСР, позволяющая существенно смягчить наказание). Однако вскоре практика вынесения щадящих приговоров и пересмотра наиболее жестоких приговоров встретила резкую отповедь со стороны партийно-государственных инстанций.

Одно из первых указаний на непонимание судами важности закона последовало уже в январе 1933 г. Было строго указано на недопустимость применения более мягких мер. «Требование политиче-

ской необходимости должны быть выполнены... Репрессия должна быть усилена» (нарком Юстиции РСФСР Н.В. Крыленко). Также категорично это требование прозвучало и в постановлении Пленума Верховного Суда СССР и директивах НКЮ: «Нельзя применять ст. 51 УК РСФСР... а также условного осуждения»¹¹; «... Борьба с хищениями общественной собственности есть борьба с классовым врагом за строительство социализма.

Закон от 7 августа 1932 г. устанавливает жесткие меры социальной защиты в отношении расхитителей социалистической собственности: беспощадная борьба с ними, применение высшей меры социальной защиты в качестве основной меры репрессии (разрядка наша – авт.) – такова основная линия работы юстиции в этой области. Быстрота реакции и ее беспощадность – основные предпосылки для успешности борьбы с расхитителями общественной собственности»¹².

Основным дефектом в работе следствия и суда в этот период являлось «неумение выявить классовое содержание дела и классовое лицо привлеченного к следствию»¹³.

Особо подчеркивалось, что судебные работники – прежде всего члены партии, а уже потом юристы и должны понимать «что нужно делать в том или ином случае». «Судебные органы выхолащивают политику, делают оппортунистического характера ошибки. Они берут элементы преступления и судят людей (разрядка наша – авт.). Нужно подходить к этим вопросам с точки зрения партии». Для усиления давления на судебный корпус вводились подекадные отчеты председателей коллегий «о карательной политике народных судов».

Наиболее строптивные судьи за вынесение «мягких» приговоров подвергались не только дисциплинарным взысканиям, но и более суровым мерам, вплоть до расстрела, основания для чего в складывающихся условиях находились быстро.

В данном отношении можно отметить и роль прокуратуры, которая первоначально не проявляла особого рвения в раскрутке маховика репрессий.

Поэтому, несмотря на то, что формально НКВД мог возбуждать дела только по ст. 58 УК РСФСР (вредительство) и 58 УК РСФСР (контрреволюционная агитация и пропаганда), из-за фактического самоустранения органов прокуратуры практически на всем протяжении 30-х годов большинство уголовных дел возбуждалось именно органами НКВД, а не прокуратурой. Более того, до 1936 г. со стороны многих работников прокуратуры были активные попытки противодействовать репрессиям, в виде опротестования, перекалфикации дел на более мягкие либо вовсе бытовые составы преступлений.

В ответ на обращения по поводу массовости и, в значительной степени, слабой обоснованности уголовных дел, рассматриваемых тройками НКВД в

Прокуратуру СССР органам на местах было рекомендовано игнорировать подобные факты, а «вызывающие сомнение «троечные» дела «опротестовывать годика через два»¹⁴, то есть, примерно, в 1937 г. Самых «непонятливых» прокуроров просто «вычищали».

В связи с этим, после особо масштабных «чисток» органов прокуратуры в 1938 г. она начала остро ощущать кадровые проблемы, ставшие еще более актуальными после мобилизации многих сотрудников в ряды РККА в ходе начавшейся войны с Финляндией. Например, как отмечает И.И. Олейник, в 1940 г. в прокуратуре Ивановской области на 90% штат сотрудников был укомплектован «выдвиженцами», не имеющими ни юридического образования, ни опыта работы.

Предпринятыми руководством партии и государства мерами уже к середине 1930-х годов сопротивление работников сферы юстиции было сломлено. В последующие годы дальше сетований по поводу многочисленных осуждений за «контрреволюционные» преступления бедняков и середняков, совершивших бытовые преступления, ни суды, ни отдельные судебные и прокурорские работники идти не осмеливались¹⁵. Впоследствии практика судов выработала ряд смягчающих ответственность обстоятельств, позволявших заменять, в частности, расстрел десятилетиями лишением свободы. К таким обстоятельствам относились: незначительный ущерб, единичность хищения, первая судимость, молодость виновного, отсутствие организаторской роли и др.¹⁶

Вместе с тем, следует отметить, что уже к весне 1933 г. основной пик репрессивности в применении рассматриваемого Постановления ЦИКа и СНК начал несколько спадать и 27 марта Президиум ЦИК СССР в закрытом постановлении «Об итогах применения Закона от 7 августа 1932 г.» выступил с критикой его осуществления («перегибы») и предложил судебной-прокурорским органам «дела о мелких единичных кражах общественной собственности, совершенных трудящимися из нужды, по неосознанности и при наличии других смягчающих вину обстоятельств, разрешать на основании статей УК союзных республик», то есть теперь уже в общем порядке¹⁷. Также было принято решение о прекращении массовых депортаций крестьян, упорядочении производства арестов и о разгрузке мест заключения. К 1 июля 1933 г. было отменено от 50 до 60% приговоров по этим делам¹⁸. Постановлением ЦИК и СНК СССР об амнистии от 29 июля 1935 г. с колхозников, осужденных к лишению свободы на срок до 5 лет снималась судимость. 11 августа 1935 г. вступил в действие акт об амнистии, в соответствии с которым освобождались должностные лица, осужденные за саботаж хлебозаготовок начала 1930-х годов.

Проводимая сплошная коллективизация последовала не только экономические и политические цели: обеспечение продуктивности сельского хозяйства и, тем самым, способствование проводимой индустриализации (обеспечение ее необходимыми материальными и людскими ресурсами), а также изгнание антисоветского элемента – кулаков из деревни (по сталинской терминологии, с последующим «добиванием остатков умирающих классов»). Преследовались также и иные, более глобальные цели – социальное переустройство общества и кардинальное изменение (ликвидация) традиционных его идеологических устоев. Уничтожение векового (общинного) уклада жизни подавляющей части населения страны, саморегулирующегося, самодостаточного, практически независимого от государства и превращение деревни в один из послушных «элементов» государственных механизмов. И яростное

сопротивление крестьян, выступающих порой целыми областями против проводимой политики (особенно в 1920-1923 и 1928-1932 годах) свидетельствовало о крайней болезненности этого процесса.

Середина 1930-х годов явились переломным моментом для формирования социалистической концепции права. Подводя определенный итог, печать тех лет констатировала: «С победой социализма в городе и деревне советское право превращается в социалистическое не только по своему направлению, задачам и целям, не только потому, что оно оформляет захват, развитие и укрепление хозяйственных высот и исходит от пролетарского государства, но и потому, что оно является выражением победившей социалистической экономики, орудием ее закрепления и формой регулирования социалистического общества по пути его развития к полному коммунизму»¹⁹.

¹ СЗ СССР. 1927. № 12. Ст. 129.

² См.: СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 360.

³ См.: СЗ СССР. 1932. № 65. Ст. 365.

⁴ См.: Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М., 2000. С. 109.

⁵ Хотя еще за месяц до этого на высшем уровне было принято решение, подстегивавшее темпы раскулачивания. Местным властям было предоставлено право применять в районах сплошной коллективизации «все необходимые меры борьбы с кулачеством», вплоть до полной конфискации имущества кулаков и выселения их из пределов районов и краев проживания (Постановление ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством»). Острые карательные меры при этом было направлено на ликвидацию «контрреволюционного кулацкого актива», для чего в составе местных подразделений ОГПУ создавались специальные «тройки». – См.: История политических репрессий и сопротивления несвободе в СССР. М., 2002. С. 51.

⁶ Также объявлению «врагами народа», пробравшимися в органы НКВД и прокуратуры, сознательно извращавшими советские законы, совершавшими подлоги, фальсифицировавшими следственные документы и создававшими с провокационной целью дела против невинных людей и осуждению по этому поводу подверглось значительное количество членов различных внесудебных органов – милицеских «троек», «спецтроек», «троек» НКВД, «двоек», действовавших в период 1937-1938 гг. во имя выполнения поставленных партией чрезвычайных задач после выполнения ими своих функций (Постановление СНК СССР и ЦК ВКП/б от 17 ноября 1938 г. «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия»). – См.: История политических репрессий и сопротивления несвободе в СССР. С. 53-56.

⁷ См.: Тимошина Т.М. Экономическая история России. М., 1998. С. 250.

⁸ В 1934 г. доля коллективных хозяйств составила – 75%, к лету 1936 г. – 90% хозяйств, к лету 1937 г. – 93%. – См.: Тимошина Т.М. Указ. раб. С. 250; Кара-Мурза С.Г. Советская цивилизация. Кн. Первая. От начала до Великой Победы. М., 2002. С. 478.

⁹ См.: Расследование дел о хищениях, представленных постановлением ВЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 г. – Методическое письмо № 5. Цирк. № 239 от 1932 г. // Сборник циркуляров и разъяснений Народного Комиссариата Юстиции РСФСР (действующих на 1 мая 1934 г.). М., 1934. С. 239.

¹⁰ См.: Ташпеков Г.А. О некоторых фактах противодействия работников юстиции деформации уголовного законодательства в 30-е годы XX в. (на материалах Нижнего Поволжья) // Государство и право. 2001. № 1. С. 79-81.

¹¹ ГАРФ, ф. 3316, оп. 25, д. 246, л. 1-2. – См.: Зеленин И.Е. «Закон о пяти колосках»: разработка и осуществление // Вопросы истории. 1998. № 1. С. 121.

¹² См.: «Расследование дел о хищениях, представленных постановлением ВЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 г.» – Методическое письмо № 5. Цирк. № 239 от 1932 г. // Сборник циркуляров и разъяснений Народного Комиссариата Юстиции РСФСР (действующих на 1 мая 1934 г.). М., 1934. С. 235.

¹³ См.: Постановление коллегии НКЮ от 25 августа 1932 г. «Постановка работы следователей»; «Расследование дел о хищениях, представленных постановлением ВЦИК и СНК СССР от 7 августа 1932 г.» – Методическое письмо № 5. Цирк. № 239 от 1932 г. – Там же. С. 15, 239-240.

¹⁴ См.: Олейник И.И. Прокуратура и прокуроры в период массовых репрессий (По материалам архивов Ивановской области) // Государство и право. 2004. № 2. С. 70-71.

¹⁵ Показательными на этом фоне являются слова одного из прокуроров, зафиксированные в донесении ответственного работника НКВД: «Нужно признать, что за эти годы очень много пересадили невинных людей, из которых 80% безо всякого основания и только 20% арестованы и осуждены правильно». – См.: Ташпеков Г.А. Указ. раб. С. 80.

¹⁶ См.: Жильцов С.В. Смертная казнь в истории России. М., 2002. С. 323.

¹⁷ ГАРФ, ф. 3316, оп. 2, д. 121, л. 17-18. – См.: Зеленин И.Е. «Закон о пяти колосках»: разработка и осуществление // Вопросы истории. 1998. № 1. С. 122.

¹⁸ По закону от 7 августа 1932 г. с 7 августа 1932 г. по 1 января 1933 г. только в РСФСР было осуждено 76 961 человек (из них к высшей мере – 2 588 человек, к 10 годам лишения свободы – 49 360 человек); с 1 января 1933 г. по 1 мая 1933 г. осуждено 81 253 человек (из них к высшей мере – 4183 человек, к 10 годам лишения свободы – 68 329 человек); с 1 мая 1933 г. по 1 июля 1933 г. соответственно: 49 689, 1 392 и 41 219 человек. – См.: Тимошина Т. М. Указ. раб. С. 265.

¹⁹ Советское государство. 1936. № 3. С. 39. – Цит. по: Плотникс А.А. Развитие взглядов на сущность советского права (1917-1936 гг.) // Советское государство и право. 1980. № 1. С. 121.

УДК 342
ББК 67.400

@ М.О. Потемкина, А.С. Прудников. 2018

FREEDOM OF SPEECH: PROHIBITION OF CENSORSHIP

СВОБОДА СЛОВА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Maria Olegovna POTEMKINA,
Cadet of the Moscow University of the Interior

Мария Олеговна ПОТЕМКИНА,
курсант Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя

Anatoly Semenovich PRUDNIKOV,
Doctor of legal Sciences, Professor, Professor of
Department of constitutional and municipal law of the
Moscow University of the Interior

Анатолий Семенович ПРУДНИКОВ,
Заслуженный юрист Российской Федерации, док-
тор юридических наук, профессор, профессор ка-
федры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя
E-mail: tanya_198307@mail.ru

Научная специальность: 12.00.02 – Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

Annotation. The article is devoted to study of peculiarities of process of formation of freedom of speech in Russia. The article also analyzes the issues of legal regulation of censorship in the Russian Federation - one of the types of restrictions on the right to information. A distinction is made between the limitation of certain types of information and censorship.

Keywords: freedom of speech, censorship, social control, legal regulation of information

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей процесса становления свободы слова в России, где также анализируются вопросы нормативно правового регулирования цензуры в Российской Федерации - одного из видов ограничения права на информацию. Проводится различие между ограничением отдельных видов информации и цензурой.

Ключевые слова: свобода слова, цензура, социальный контроль, нормативно-правовое регулирование информации

Для цитирования: М.О. Потемкина, А.С. Прудников. Свобода слова: Вопросы теории. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 93-95.

В современном мире свобода слова признана неотъемлемой ценностью демократического общества. Так, в ст.29 Конституции Российской Федерации 1993 года закрепила свободу слова, указав пределы ее реализации и дополнительно выделив запрет цензуры.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2016 года Президент Российской Федерации отметил: «В культуре, политике, средствах массовой информации, общественной жизни, полемике по экономическим вопросам никто не может запретить свободно мыслить и открыто высказывать свою позицию».

Если обратиться к истории, то главным достижением Организации Объединенных Наций с момента ее создания в 1945 г. явилась выработка новых универсальных стандартов защиты прав человека. Однако и сегодня остается серьезная проблема: необходимо убедить государства следовать на практике

этим стандартам, в настоящее время включенным в региональные и всемирные международные договоры о правах человека. Каждый из основных договоров предусматривает определенный механизм его применения. Право на свободу мнения, свободу слова и информации включено во все международные конвенции.

Однако вводя цензуру устного или печатного слова, оправдывая закрытость или преследования инакомыслящих, органы государственной власти ссылаются на разнообразные причины и основания. Такого рода основания нередко бывают неправомерными - в том смысле, что в международном праве их достаточно для установления ограничений, и они являются лишь предлогом для подавления критики и инакомыслия либо маскируют другие незаконные цели.

Вмешательство в свободу иметь собственное мнение не может быть оправдано ни при каких ус-

ловиях. Однако следует сказать, что ограничения свободы выражения этого мнения и доступа к информации в определенных обстоятельствах могут быть обоснованными. Решающим критерием является то, как запрет применяется: не ведет ли он к полному отказу от свободы слова во имя некоего конкурирующего права или интереса¹.

Общий принцип может быть сформулирован следующим образом: «свобода - правило, ее ограничение - исключение». Бремя доказывания обоснованности того или иного запрета должны нести установившие его власти, и должна быть предусмотрена возможность оспорить запрет посредством процедуры, независимой от исполнительной власти.

Тезис о том, что свобода слова может быть ограничена в интересах защиты прав других, составляет наиболее бесспорное основание для применения цензуры и признается различными правовыми системами. Рассмотрим основные понятия, касающиеся свободы слова и цензуры.

В качестве первого понятия рассмотрим диффамацию. Это общепринятый юридический термин, которым обозначается правонарушение, состоящее в причинении вреда репутации или чести посредством произнесения слов или их публикации. Диффамация запрещена уголовным и гражданским кодексам многих стран мира (Дания, Королевство Бельгия, Королевство Норвегия, Исландия, Австрийская Республика, Французская Республика и другие). В одном из решений Европейского суда по правам человека (по делу Лингенс против Австрии, 1986 г.) проводится различие между частным лицом и так называемой «общественной фигурой», т.е. лицом, привлекающим к себе внимание общественности (политики и знаменитости должны проявлять большую терпимость к критике в их адрес, нежели обыватели). Однако такое разграничение не получило общего признания. На деле все обстоит наоборот.

Лица, занимающие высокое положение - президенты, монархи, главы государств, военачальники и судьи защищаются законами, устанавливающими уголовную ответственность, иногда вплоть до смертной казни, за критические высказывания в их адрес. Во многих странах законы о диффамации создают серьезные препятствия для работы средств массовой информации. Так, например, законодательство Федеративной Республики Германии прямо запрещает оскорблять президента страны и прочих госслужащих. Эти меры не дают возможности средствам массовой информации критиковать власть. Такие составы преступлений, как «оскорбление величества», предусмотренные Уголовным кодексом Голландии, в том числе с распространением ответственности на деяния, совершенные в отношении уже умерших лиц, не соответствуют международным стандартам.

В качестве второго положения выделим приватность - общее понятие, обычно выражается в таких терминах, как право на уважение частной жизни лица, его дома и корреспонденции. Именно в таком значении приватность признается международными документами о правах человека и национальными законодательствами как фундаментальное право.

Хотя ряд средств массовой информации склонно игнорировать приватность, она в то же время является важным условием их расследований. Например, источники информации зачастую соглашаются беседовать с журналистами лишь тогда, когда чувствуют уверенность в том, что их инкогнито не будет раскрыто. Совершенно так же в случаях, когда средства коммуникации контролируются, люди остерегаются свободно разговаривать или писать из боязни, что их частные письма прочитываются, а разговоры подслушиваются правительственными агентами.

В качестве третьего понятия рассмотрим цензуру. Цензура - система государственного контроля за содержанием и распространением информации, в том числе в печатной продукции, произведениях искусства, интернет-сайтов, передачах радио и телеэфира также личной переписки, которая носит цель недопущения или ограничения распространения идей и позиций, которые нежелательны для действующей власти.

Устанавливая запрет на свободу слова и вводя цензуру, органы государственной власти власть руководствуются следующими категориями:

Защита интересов общества используется как властями, выступающими за введение цензуры, так и защитниками свободы слова - каждым со своих позиций для подкрепления их высшими политическими соображениями;

Обеспечение национальной безопасности - наиболее распространенный довод в пользу установления цензуры и секретности, так как оно направлено на защиту страны от угрозы для ее политической и экономической независимости, территориального и юридического суверенитета, культурных ценностей и образа жизни, исходящей от других государств².

Забота о моральных устоях общества, нравственности и «добрых нравах» (общественная мораль) рассматривается международными стандартами по правам человека как оправданное основание для запретов. Однако подобные запреты можно налагать лишь при условии, что они «предусмотрены законом» и «необходимы». Типичные примеры ограничений - «непристойность» и «богохульство», которые фигурируют в законодательствах многих стран, среди которых католические - Республика Ирландия, Дания и Королевство Норвегия, мусульманские страны - Турция, Исламская Республика Пакистан, Ливия, судебная система которых действует на основе принципа суд шариата. Главной целью здесь является забота о подрастающем поколении. Однако

в разных культурах эта цель трактуется по-разному, что проявляется в попытках обосновать более широкое применение цензуры, чем только «вызванная необходимостью».

В ряде стран языковое и культурное доминирование этнических и лингвистических групп осуществляется с помощью цензуры и путем ущемления права на пользования родным языком. Так, например, 28 сентября 2017 года на Украине вступил в силу Закон «Об образовании», устанавливающий жесткие ограничения на использование языков национальных меньшинств. Документ уже вызвал шквал критики со стороны некоторых европейских стран. Все это может привести к разрушению целостности отдельных языковых и культурных общин. В некоторых странах сокращается преподавание языков и диалектов и этническим группам отказывается в доступе к средствам массовой информации.

Все основные институты общества, органы государственной власти и религиозные организации, связаны долгом защищать тех, от чьего имени они выступают, и обеспечивать их основные права. Но конфликт интересов может иметь своим последствием то, что их роль меняется на противоположную, и тогда свобода слова в первую очередь подвергается ущемлению. В этой ситуации в современном обществе важнейшую функцию обеспечения свободы слова выполняют правовые формы и средства легитимации государственной власти.

Также защита свободы слова должна опираться на максимально полное фактическое осуществление международных стандартов, определяющих это право. Если страна имеет конституцию, свобода слова должна охраняться конституцией и другим законодательством страны. Так, Президент Российской Федерации в своем интервью американскому журналисту Оливеру Стоуну, которое было опубликовано в июне 2017 года, высказал свое видение ситуации со свободой слова в стране. По его мнению, в Российской Федерации соблюдаются международные стандарты: свобода слова в отношении средств массовой информации соблюдается. В стране существуют различные телеканалы, радиокomпании, которые не находятся под контролем государства.

В заключении необходимо отметить, что свобода слова в том смысле, в каком она определена международными стандартами, - это не только право распространять идеи и информацию, но также право искать информацию. Это «право знать» нуждается в более широкой защите и признании и является основополагающим для обеспечения открытости и подотчетности правительства населению и институтам гражданского общества. Существующие законы о свободе информации имеют цель усилить информационный поток в отношениях между правительством и индивидами, как с точки зрения количества, так и с точки зрения качества информации.

¹ Об этом, например: Колмакова Т.Н. Международно-правовой аспект права каждого на свободу слова// Вестник Московского университета МВД России . 2016. № 7 . С.27.

² Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

УДК: 342.951:351.82
ББК: 67.401

@ Е.С. Зарембо. 2018

PECULIARITIES OF APPEALING DECISIONS, ACTIONS, OMISSIONS OF CERTAIN STATE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THEIR OFFICIALS

ОСОБЕННОСТИ ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ, БЕЗДЕЙСТВИЙ НЕКОТОРЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Elena Sergeevna ZAREMBO,
Student of National Research Nuclear University
«МЕРНИ»

Елена Сергеевна ЗАРЕМБО,
Студентка НИЯУ «МИФИ»,
E-mail: heleniss.zaremba@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.14 – Административное право; административный процесс

Научный руководитель и рецензент: Конджакулян Карен Манвелович, доцент, кандидат юридических наук

Annotation. In this paper, the institute of appeal of the Russian Federation has been studied. Special attention is paid to the administrative appeal. The topic is relevant, since the legal regulation of the institute of appeal is provided by a large number of legal acts, what makes it difficult for individuals and legal entities to organize the defense of their rights and freedoms in the Federal bodies of the Executive Power. This paper was tasked to identify the features of administrative appeals in several Federal Executive authorities to determine the advantages and disadvantages of the appeal. Legal and scientific basis on this topic was analysed in order to solve the target problem. Comparative characteristics of the General and Special appeal have been given and the statistics addressing and responding to complaints have been studied. In conclusion, the article has highlighted the importance of the administrative appeal, given the reasons for the ineffectiveness of this institution and presented the ways of solving this problem.

Keywords: complaint; appeal of decisions, actions, inactions of state authorities and their officials; pre-trial settlement of disputes; Federal customs service; Federal tax service; revocation of decisions of state authorities and their officials

Аннотация. В данной статье был изучен институт обжалования Российской Федерации. Особое внимание было уделено административному порядку обжалования. Тема является актуальной, поскольку нормативное регулирование института обжалования обеспечивается большим количеством нормативно-правовых актов, что затрудняет физическим и юридическим лицам организовать защиту своих прав и свобод в федеральных органах исполнительной власти. Перед данной статьей стояла задача выявить особенности административного порядка обжалования в отдельных федеральных органах исполнительной власти, определить преимущества и недостатки такого порядка обжалования. Для решения поставленной задачи была проанализирована правовая и научная база по данной теме, приведена сравнительная характеристика общего и особого порядка обжалования и изучена статистика рассмотрения и удовлетворения жалоб. В заключение статьи была обозначена значимость административного порядка обжалования, приведены причины неэффективности данного института и представлены способы решения данной проблемы.

Ключевые слова: жалоба; обжалование решений, действий, бездействий органов государственной власти и их должностных лиц; досудебное урегулирование споров; Федеральная таможенная служба; Федеральная налоговая служба; отмена решений органов государственной власти и их должностных лиц

Для цитирования: Е.С. Зарембо. Особенности обжалования решений, действий, бездействий некоторых органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 96-98.

Конституция Российской Федерации гарантирует защиту прав и свобод. Права и свободы могут защищаться любыми, не противозаконными способами, в том числе через механизм подачи жалоб в государственные органы и органы местного самоуправления.

Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и их должностных лиц могут быть обжалованы двумя способами: административным и судебным. В данной статье будет рассмотрен административный порядок обжалования. Данный порядок регламентируется большим количеством законодательных актов: это и Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и ст. 53 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции», и глава 3 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», и Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также иными нормативными правовыми актами РФ (КоАП РФ, ГПК РФ, НК РФ, АПК РФ и другие).

Общий порядок обжалования определен Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ¹.

Однако согласно указанному федеральному закону он применяется в отношении жалоб, только если иными федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной или же особый порядок обжалования.

Порядок подачи, рассмотрения и разрешения жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц определен главой 3 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о таможенном регулировании), а налоговых органов и их должностных лиц разделом VII Налогового кодекса Российской Федерации.

Таким образом для вышеуказанных федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц установлен особый порядок обжалования их решений, действий и бездействий, который, на мой взгляд, существенно отличается от общего порядка различными аспектами.

Так, правом на обжалование решения, действия (бездействия) таможенного/ налогового органа или его должностного лица, наделено любое лицо, если таким решением, действием (бездействием), по мнению этого лица, нарушены его права, свободы или законные интересы, ему созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность. В данных нормах права уже наличествует определенная особенность, так как правом обжалования надделено лицо, чьи права, свободы и законные интересы были непосредственно нарушены. Из этого следует, что лицо не может подать жалобу в защиту, например, третьих лиц.

Стоит отметить, что у налоговых органов существует несколько видов жалоб (апелляционная жалоба и жалоба²), что уже существенно отличает данный порядок от общего.

Также, ещё одно существенное отличие порядка обжалования в налоговых органах состоит в том, что процесс подачи жалобы (апелляционной жалобы) в вышестоящий налоговый орган происходит через налоговый орган чьё решение обжалуется. То есть именно он направит жалобу в вышестоящий налоговый орган. В таможенные органы её можно подать как через обжалуемый орган, так и непосредственно в вышестоящий.

Следующая особенность – в ФТС России обжалованы могут быть только те решения, срок давности которых составляет не более 3 месяцев со дня, когда лицу стало известно или должно было стать известно о нарушении его прав, свобод или законных интересов, создании препятствий к их реализации либо о незаконном возложении на него какой-либо обязанности. В ФНС России срок на подачу жалобы определяется в зависимости от вида оспариваемого акта налогового органа, действий (бездействий) должностных лиц: один месяц — для апелляционных жалоб на не вступившее в законную силу решение по налоговой проверке; один год — для жалоб на вступившее в законную силу решение по налоговой проверке; три месяца — для жалоб в ФНС России на решения, вынесенные территориальными налоговыми управлениями по результатам рассмотрения жалоб налогоплательщиков.

Также известно, что ФТС России невозможно подать жалобу через информационные системы общего пользования (факс, электронная почта), посредством телеграфной связи, так как там будет отсутствовать собственноручная подпись заявителя, когда в общем порядке обжалования такая возможность присутствует. Следует отметить, что ФНС России, в отличие от ФТС России принимает жалобы в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, с использованием сети интернет. Данное положение введено сравнительно недавно, а именно в 2016 году (ранее - как в ФТС России). Таможенный орган же на основании пункта 2 части 1 статьи 44 Федерального закона о таможенном регулировании отказывает в рассмотрении жалобы по существу, на основании отсутствия собственноручной подписи. Существуют и иные причины отказа рассмотрения жалобы. Стоит отметить, что данных причин у ФТС России больше, чем у ФНС России.

В порядке рассмотрения жалобы в ФНС России если при рассмотрении спора обнаружится несоответствие между информацией, представленной налогоплательщиком, и материалами жалобы, то налогоплательщик сможет лично участвовать в рассмотрении такой жалобы. Данное положение выражает существенное отличие от общего административного порядка, так как при таком порядке лицо, подаваемое жалобу не может присутствовать на её рассмотрении, а лишь может лично подать жалобу, что является слабой стороной данного порядка.

Одним из главных отличий от общего порядка обжалования в ФНС России является обязательность административного обжалования перед обращением в суд, когда по общему порядку обжаловать решение можно по своему усмотрению или судебным, или административным способом. Таким образом, налоговые споры урегулируются последовательно – сначала в досудебном, а далее – в судебном порядке. После введения процедуры обязательного досудебного обжалования количество поступающих жалоб с 2009 снизилось на 35 %.

Также ФНС России большое внимание уделяется развитию внесудебных способов урегулирования налоговых споров для налогоплательщиков. Так, Федеральным законом от 04.11.2014 № 348-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» в Налоговый кодекс Российской Федерации введен институт налогового мониторинга – внесудебного урегулирования налоговых споров. Целью данного нововведения являлось улучшение качества администрирования, снижение количества споров и повышение определенности в применении норм налогового законодательства.

Теперь же разберём подробнее применение данного института. К сожалению, как показывает практика, довольно часто происходят ситуации, когда жалобу удовлетворяют лишь при повторном обращении уже в вышестоящую инстанцию. Рассмотрим один из примеров такой ситуации в ФТС России.

Одна фармакологическая компания подала жалобу на решение таможенного поста по поводу неправомерного налогового обложения медицинских товаров в таможню. Таможня обжалуемое решение признала правомерным и в удовлетворении жалобы фармакологической компании отказала. Тогда жалоба была подана в вышестоящую инстанцию – ФТС России. Заявитель ссылался на неправомерное применение таможенным органом норм права, в силу действующего постановления Правительства Российской Федерации от 30.09.2015 № 1042 «Об утверждении перечня медицинских товаров, реализация которых на территории Российской Федерации и ввоз которых на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, не подлежат обложению (освобождаются от обложения) налогом на добавленную стоимость», а также на соблюдение фармакологической компании всех условий предоставления налоговой льготы с документальным подтверждением. ФТС России принял решения об удовлетворении жалобы, основываясь на положениях подпункта 1 пункта 2 статьи 149 и подпункта 2 статьи 150 НК РФ, по которым не подлежит налогообложению

ввоз на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, медицинских товаров отечественного и зарубежного производства по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации.

Данный пример наглядно демонстрирует факт того, что институт обжалования нуждается в доработки с целью предотвращения подобных ситуаций.

Обратимся к статистике жалоб, подаваемых в ФТС России, на неправомерные решения, действия, бездействия таможенных органов и их должностных лиц. За 9 месяцев 2017 года было подано более 5 тысяч жалоб из которых было рассмотрено чуть больше 3 тысяч, а удовлетворено всего в районе 2 тысяч. Исходя из этого, мы видим, что большое количество жалоб не проходят процесс рассмотрения из-за отказа в рассмотрении по существу по причинам, указанных мною ранее.

Значимость административного порядка обжалования вызвана необходимостью защиты прав, свобод и интересов граждан, а также затратностью и длительностью рассмотрения жалобы в судебном порядке обжалования.

На сегодняшний день, к сожалению, институт обжалования не является достаточно эффективным из-за отсутствия:

- Заинтересованности органов государственной власти в своевременном рассмотрении и удовлетворении жалоб граждан.
 - Механизмов влияния граждан на качество осуществления государственного управления.
 - Систематизированности законодательной базы по данной теме.
 - Юридической подкованности граждан и юридических лиц по данной теме.
 - Преодолеть неэффективность института обжалования можно посредством:
 - Установления более серьёзного вида наказания за нарушение сроков рассмотрения жалоб должностными лицами.
 - Популяризация института обжалования решений, действий и бездействий органов государственной власти и их должностных лиц.
 - Внедрение технологии блокчейн в механизмы обжалования с целью сокращения влияния человеческого фактора при решении типовых задач.
- Следует отметить, что данный институт постоянно подвергается изменениям, с целью преодоления своих недостатков, но пока, к сожалению, желаемый результат ещё не достигнут. Однако стоит отметить, что довольно большой процент жалоб удовлетворяют, а это значит, что благодаря работе института обжалования многим удается добиться справедливости.

¹Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

² «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 27.11.2017)

INTERNATIONAL TREATIES AS A SOURCE OF ADMINISTRATIVE LAW

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ КАК ИСТОЧНИК АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Irina Sergeevna NIKOLAEVA,
Student of the National Research
Nuclear University МЕРНИ

Ирина Сергеевна НИКОЛАЕВА,
студентка Национального Исследовательского
Ядерного

Научная специальность: 12.00.14 – административное право; административный процесс

Научный руководитель и рецензент: Конджакулян Карен Манвелович, доцент, кандидат юридических наук

Annotation. To date, there are processes of integration of the Russian Federation into the world community. In this regard, the issue of administrative responsibility is increasing with the use of international legal instruments integrated into the legal system of our country. In this article, we study international treaties as sources of administrative law. The author considers issues of administrative and public activities, as well as how courts apply international treaties in court cases and administrative violations.

Keywords: administrative law, international treaty, Constitution of the Russian Federation, source of administrative law, convention

Аннотация. На сегодняшний день происходят различные процессы интеграции Российской Федерации в мировое сообщество. В связи с этим возрастает необходимость изучения вопросов административной ответственности с учетом международных правовых актов, интегрированных в правовую систему нашей страны. Данная статья раскрывает тему международных договоров как источников административного права. Автор рассматривает вопросы регулирования международными договорами административно-публичной деятельности, а также применение судами Российской Федерации таких международных договоров при разрешении административных дел и административно-правовых нарушений.

Ключевые слова: административное право, международный договор, Конституция РФ, источник административного права, конвенция

Для цитирования: И.С. Николаева. Международные договоры как источник административного права. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 99-101.

Россия является членом ООН, входит в Совет Европы, СНГ, а также принимает участие в целом ряде влиятельных международных организаций, региональных структур, механизмов межгосударственного диалога и сотрудничества. Происходящие процессы интеграции Российского государства в мировое сообщество обуславливают необходимость изучения значения международного права для развития современного административного права.

Данная тема рассматривалась такими авторами, как Ордина О.Н., Мамедов А.А., Васечко А.А., Марочкин С.Ю., Чихладзе Л.Т. и др.

В современном международном праве существует огромное количество норм, созданных договорами между государствами. В Венской конвенции о праве международных договоров от 23

мая 1969г. договор определяется как «международное соглашение, заключенное государствами в письменной форме» (ст. 2 Конвенции). Согласно п. «а» ст. 2 ФЗ «О международных договорах РФ», под международным договором РФ понимается международное соглашение, заключенное РФ с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. На практике возможны самые различные наименования международного договора, в частности договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами и т.д.¹.

Конституция РФ 1993 г. наделяет международные договоры наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права, юридическим свойством действовать в правовой системе России и в случае возникновения коллизии с законом иметь приоритет в применении².

Эти основополагающие начала Конституции РФ были учтены при подготовке КоАП РФ, ч. 2 ст. 1.1 которого гласит: «Настоящий Кодекс основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, то применяются правила международного договора»³.

Международный договор подлежит применению, если РФ в лице таких компетентных органов государственной власти выразила согласие на обязательность для неё международного договора посредством одного из действий, перечисленных в ст. 6 ФЗ «О международных договорах РФ»: подписание договора; обмена документами, образующими договор; ратификация договора; утверждение договора; принятие договора; присоединение к договору; любой иной способ, о котором условились стороны.

Международные договоры и соглашения РФ регулируют вопросы организации и осуществления административно-публичной деятельности, в частности, вопросы организации охраны государственной границы, обеспечения обороны и безопасности России, обеспечения таможенного режима, выявления и пресечения административно-правовыми методами преступлений и иных правонарушений.

Примерами международных договоров и соглашений, содержащих нормы административного права являются:

Договор между РФ и США от 17.06.1992 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал»;

Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения (Париж, 13 января 1993 г.);

Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения (ратифицирована

Федеральным законом РФ от 22 июля 2008 года N 134-ФЗ);

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод была принята 4 ноября 1950 г.

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года).

Исходя из смысла ч. 3 и ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ч.3 ст. 5 ФЗ «О международных договорах РФ», судами непосредственно могут применяться те вступившие в силу международные договоры, которые официально опубликованы в Собрании законодательства РФ или Бюллетене международных договоров.

В п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. указано, что международные договоры, имеющие прямое и непосредственное действие в правовой системе РФ, применимы судами при разрешении административных и иных дел, в частности, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях⁴.

Рассмотрим пример, когда суд при разрешении административных споров обращался к международному договору, содержащему нормы административного права.

Так, в Конвенции «О Дорожном движении» содержащиеся в Приложении №6 нормативные положения в части требований, предъявляемым к национальному водительскому удостоверению, явились основанием для отмены постановлений начальника ОГИБДД ОВД по Петушинскому району от 12.03.2009 о привлечении к административной ответственности в виде штрафа гражданина А. по ч.1 ст.12.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях и гражданина Б по ч.3 ст.12.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Решениями судьи Петушинского районного суда г. Владимира от 08.04.2009 вышеуказанные постановления должностного лица были отменены, производства по делу прекращены на основании п.2 ч.1 ст.24.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях – в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Мотивируя свой вывод, судья в решении указал, что представленное гражданином А. водительское удостоверение гражданина Украины соответствовало требованиям, предъявляемым

к национальному водительскому удостоверению «Конвенцией о дорожном движении».

В соответствии с приложением 6 Конвенции указание на дату окончания действия удостоверения необязательно, если срок действия удостоверения не ограничен.

При таких обстоятельствах, суд не усмотрел в действиях Гражданина А состава административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.12.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях (управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством), а в действиях гражданина Б – состава административного правонарушения, предусмотренного ч.3 ст.12.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях (передача управления транспортным средством

лицу, заведомо не имеющему права управления транспортным средством или лишенному такого права).

Безусловно, существует еще огромное количество различных международных договоров, которые содержат нормы административного права. На сегодняшний день правовая система Российской Федерации становится иной, более широкой по содержанию, охватывает явления правовой действительности не только внутригосударственные, но и связанные с международным правом. В связи с этим изучение вопросов административной ответственности невозможно без учета международных правовых актов, признанных Российской Федерацией и интегрированных в ее правовую систему.

¹ Федеральный закон от 15.07.1995 N 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 17.07.1995, N 29, ст. 2757

² «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

³ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 27.11.2017, с изм. от 04.12.2017). [электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/>

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 N 5(ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». [электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/>

STATE REGULATION OF THE AGRARIAN AND INDUSTRIAL COMPLEX IN CONDITIONS OF SANCTIONS AND UNSANCTIONS

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АПК В УСЛОВИЯ САНКЦИЙ И АНТИСАНКЦИЙ

Ruslan Sergeevich KRASYI,
Undergraduate of IGSU RANCHIS

Руслан Сергеевич КРАСИЙ,
магистрант ИГСУ Ранхиг

Научный руководитель: Конджакулян Карен Манвелович, кандидат юридических наук, доцент

Annotation. The article examines the instruments and consequences of their use, which the state actively appeals to stabilize the state of the agro-industrial complex after the introduction of sanctions by the EU countries and a number of other countries, as well as after the introduction of retaliatory sanctions by Russia.

Keywords. State regulation, agro - industrial complex, sanctions, monetary policy, fiscal policy, «Rosselkhozbank»

Аннотация. В статье рассматриваются инструменты и последствия их использования, которыми государство активно апеллирует для стабилизации состояния в агропромышленном комплексе после введения санкций со стороны стран ЕС и ряда других стран, а также после введения ответных санкций со стороны России.

Ключевые слова. Государственное регулирование, агропромышленный комплекс, санкции, денежно – кредитная политика, налогово – бюджетная политика, Россельхозбанк

Для цитирования: P.C. Красий. Государственное регулирование АПК в условия санкций и антисанкций. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 102-104.

Агропромышленный комплекс (далее – АПК) является одним из важнейших комплексов в экономике любой страны. От его состояния напрямую зависит уровень продовольственной безопасности страны и, как следствие, ее политическая и экономическая конкурентоспособность.

АПК нашей страны находится в фазе «оживления». Центральный Банк РФ сменил политику валютного таргетирования на политику инфляционного таргетирования, что снизило конкурентоспособность импортного продовольствия, удобрений и техники на внутреннем рынке и стало толчком для развития отраслей АПК.

Большую роль сыграла государственная поддержка отраслей АПК, реализуемая с помощью налогово-бюджетных (налоговые льготы, субсидии, льготная цена на сельскохозяйственное оборудование и технику, государственные закупки) и денежно-кредитных инструментов (льготные кредиты в условиях повышения ключевой ставки), комплексных программ стимулирования агропромышленного комплекса (развитие социальной и инженерной инфраструктур).

С другой стороны, после того, как со стороны США, ЕС и других европейских стран были введены экономические санкции против России, ко

торые способствовали: закрытию доступа к внешним инвестициям, росту неопределенности в экономике, ухудшению макроэкономических показателей и сокращению горизонта планирования, пришлось пересмотреть планы которые были поставлены

в указе Президента РФ от 30.01.2010 N 120 "Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации" с горизонтом планирования до 2020 года. Изначально, в соответствии с Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия государственная поддержка должна была составить примерно 200 млрд. рублей¹.

В условиях санкций и экономической нестабильности, по оценкам Министерства сельского хозяйства РФ, дополнительно на поддержку функционирования отрасли потребуется 676 млрд. рублей в течение следующих 6 лет.

Существующая система государственной финансовой поддержки агропромышленного комплекса с четким преобладанием бюджетных субсидий не позволяет в полной мере реализовать поставленные цели и задачи. Как полагают отечественные и зарубежные эксперты, применяемые налоговые льготы и преференции многочисленны, бессистемны и поэтому неэффективны. Для выявления причин неэффективного использования инструментов налогово-бюджетного стимулирования необходимо систематизировать и инвентаризировать существующий регулирующий инструментарий сферы, а также оценить систему контроля.

После закрытия внешнего фондирования для банковской сферы и при ограниченной возможности привлечения ресурсов на внутреннем рынке, повышается вероятность удорожания кредита. Дорогой кредит предприниматели агропромышленного

комплекса не только малые и средние, но и крупные, не в состоянии себе позволить.

Формируется необходимость в увеличении государственной поддержки в форме налоговых и кредитных льгот, но, с другой стороны, в связи с этим возникает потребность в более жестком государственном контроле реализации налогово-бюджетной и денежно-кредитной стимулирующей

политики в сфере АПК. А также потребность у субъектов регулирования и контроля в разработке и использовании более «тонких», целевых инструментов как налогово-бюджетных, так и кредитных, а также повышение эффективности комплексных инструментов развития отраслей АПК и сельскохозяйственных территорий.

Таблица 1.

SWOT – анализ АПК на современном этапе.

<ul style="list-style-type: none"> • значительное количество пахотных земель; • значительные водные ресурсы; • развитая промышленность по производству минеральных удобрений; • существенный научно-исследовательский потенциал. 	<p>Возможности, которые предоставляет Доктрина:</p> <ul style="list-style-type: none"> • налоговые льготы; • субсидии; • налоговые каникулы; • льготное кредитование; • государственные гарантии кредитов; • государственные закупки; • участие государства в ценообразовании на продукцию отрасли; • политика импортозамещения; • рост спроса на отечественную продукцию на внутреннем рынке; • наращивания объемов экспорта отечественной сельхозпродукции; • увеличение объема производимой продукции; • модернизация сельскохозяйственного машиностроения, что приведет к уменьшению издержек и снижению цен на нее.
<ul style="list-style-type: none"> • падение инвестиционного спроса в условиях удорожания кредита; • высокие издержки • слаборазвитая инфраструктура (транспортировка, переработка, хранение, торговые площадки); • невысокое качество; • низкая конкурентоспособность отечественной сельхозпродукции; • недоступность рынка сбыта для средних и мелких сельхозпроизводителей; • существенная дифференциация российских регионов по социокультурной инфраструктуре в сельской местности; • дефицит специалистов на местах; • низкий престиж работы в отрасли; • отсутствие консультационной помощи хозяйствам и индивидуальным предпринимателям. • старая, ненадежная сельскохозяйственная техника с высокими расходами на ее эксплуатацию. 	<ul style="list-style-type: none"> • увеличение нагрузки на бюджеты всех уровней в связи с санкциями и антисанкциями, политикой валютного таргетирования ЦБ РФ; • отток зарубежного капитала; • ограниченность отечественных инвестиционных ресурсов, в том числе привлекаемых в АПК; • таможенная политика зарубежных стран.

Были выявлены достаточно опасные тенденции: падение инвестиционного спроса предприятий АПК (W), отток внешних инвестиционных ресурсов из страны и снижение возможностей отечественных источников инвестирования (T).

Мировой опыт, в частности, практика государственного регулирования сельского хозяйства в Канаде, свидетельствует, что поддержка АПК государством должна быть продуманной, а реализуемые инструменты должны постоянно оцениваться на эффективность воздействия.

Проанализировав состояние агропромышленного комплекса в Канаде и России, можно увидеть разницу в инструментах и государственной политики в целом.

Эта разница заключается в более согласованном взаимодействии разных уровней власти, и в недостатке **таких инструментов как:**

- поддержка маркетинга сельскохозяйственной продукции;
- обучение и повышение квалификации фермеров; консультирование по управлению и минимизации рисков в сельскохозяйственном производстве; беспроцентные авансовые кредиты для проведения весеннее - полевых работ.

Если учесть опыт данной страны и адаптировать его под российскую экономику, то эти инструменты смогут дополнить уже имеющиеся (успешно функционирующие).

Рассмотрев совокупность инструментов одного из лидеров в кредитовании и обслуживании АПК – «Россельхозбанк», в условиях недостаточ-

ности внешнего фондирования, были выявлены основные трудности, с которыми ему пришлось столкнуться (отсутствие внешних инвестиций, увеличение кредитного портфеля, недостаточная капитализация) и результаты его деятельности (профинансировано около 500 крупнейших инвестиционных проектов в отраслях АПК, что способствовало росту уровня продовольственной безопасности, созданию новых рабочих мест, повышению качества жизни).

В условиях снижения инвестиционного спроса отечественных производителей, удорожания кредита, Россельхозбанк использует целевые кредитные программы, стремится проводить эффективную стимулирующую политику предприятий АПК.

Проанализировав деятельность субъектов государственного регулирования и контроля АПК был сделан вывод, что система государственного регулирования и контроля эффективна в современных условиях. В целях развития и поддержки экспорта сельскохозяйственной продукции в Российской Федерации создан и функционирует та-

кой институт поддержки экспорта, как «Российский экспортный центр», помимо создания этого института, государство следит за передвижением бюджетных средств, что, в свою очередь, способствует минимизации финансовых потерь.

Помимо этого, можно увидеть наиболее эффективные инструменты, которыми пользуется государство: дотации, субсидии, гранты, льготное кредитование.

И только слаженное и отрегулированное взаимодействие всех субъектов регулирования АПК – развитие целой экономической отрасли, что несомненно приведет к смягчению последствий антироссийских санкций;

Выявлены результаты наиболее эффективных инструментов денежно-кредитной политики (повышения ключевой ставки), налогово-бюджетной политики (льготная цена и субсидии), а также административных инструментов (эмбарго) – все это способствовало развитию и защите отечественного производителя, увеличению, в некоторых направлениях, доли экспорта.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2014 г. № 1421 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» // Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, N 1 (часть II), ст. 221.

@ С.А. Егоров, Е.В. Михайлова, В.Е. Хазова. 2018

CURRENT ISSUES OF BIPATRISM IN FOREIGN COUNTRIES AND RUSSIA

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ БИПАТРИЗМА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И РОССИИ

Sergei Alekseevich EGOROV,

Deputy head of the Department Constitutional and municipal pravo Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot, candidate of legal Sciences, associate Professor

Elena Vladimirovna MIKHAILOVA,

senior lecturer Fpping Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot, Phd In Law

Victoria Evgenyevna KHAZOVA,

senior lecturer of the Department of civil and labor law, civil procedure Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot, PhD in law

Сергей Алексеевич ЕГОРОВ,

Заместитель начальника кафедры Конституционно-го и муниципального права Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Елена Владимировна МИХАЙЛОВА,

старший преподаватель ФПНП и НК Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Виктория Евгеньевна ХАЗОВА,

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

Annotation. The article considers the issues of citizenship, dual citizenship (baptisma) in Russia and in several foreign countries. Conducted a comparative legal analysis of the legislation and highlights the major problems of bipatrimism and their solutions on the example of foreign countries.

Keywords: citizenship, dual citizenship, bipatrimism, multi-citizenship, state and legal regulation of citizenship issues

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы гражданства, двойного гражданства (бипатризма) в России и в ряде зарубежных стран. Проводиться сравнительно - правовой анализ законодательства и выделяются основные проблемы дипатризма и пути их решения на примере зарубежных стран.

Ключевые слова: гражданство, двойное гражданство, бипатризм, многогражданство, государственно-правовое регулирование вопросов гражданства

Для цитирования: С.А. Егоров, Е.В. Михайлова, В.Е. Хазова. Актуальные вопросы бипатризма в зарубежных странах и России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 105-110.

Двойное гражданство (бипатризм) – это правовое положение лица, свидетельствующее о том, что оно является гражданином двух или более государств, в соответствии с законами государств. Иными словами, приобретение двойного гражданства осуществляется только в силу норм национального законодательства различных государств. Одним из источников возникновения бипатризма (от bi – два и греческого patris, patridos – отчество, родина; в международном праве – лица, состоящие в двойном гражданстве) является существование расхождений в законодательстве разных государств по вопросам приобретения и утраты гражданства¹.

Двойное гражданство возникает: при территориальных изменениях; при миграции населения; в

случае коллизии при применении законов о приобретении гражданства; в результате смешанных браков и при усыновлении; при натурализации, если лицо, приобретающее гражданство другой страны, не теряет своего прежнего гражданства и т.д.².

В силу определенных социально-экономических, политических, идеологических и других причин институт двугражданства признается в ряде государств мира, например, в Великобритании, Бангладеш, Белоруссии, Германии, Израиле, России, Франции, Испании и в некоторых странах Латинской Америки и т.д.³.

Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь человека с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанно-

стей и ответственности, основанную на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека⁴.

Конституционным принципом гражданства является предоставляемая гражданину возможность иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Как правило, двойное гражданство возникает в результате территориальных изменений, либо миграции населения. Характерным является тот факт, что в настоящее время миграция имеет четко прослеживаемую тенденцию к усилению, тем самым, создавая предпосылки для возникновения двойного гражданства⁵.

Поскольку вопросы гражданства относятся преимущественно к сфере внутрис государственного регулирования, между государствами, в ряде случаев, неизбежно возникают коллизии, порождающие такие явления в сфере межгосударственных отношений, как двойное гражданство и многогражданство.

В силу объективного характера этих явлений государства вынуждены их учитывать в своем законодательстве о гражданстве. Нормам международного права в равной мере не противоречит, как прямое запрещение двойного гражданства, (если при этом не возникает состояние «безгражданства»), так и безусловное признание двойного гражданства.

Статья 3 Гаагской Конвенции «О некоторых вопросах, касающихся коллизий между законами о гражданстве» принятой в 1930 году под эгидой Лиги Наций, гласит, что лицо, имеющее двойное или множественное гражданство, может рассматриваться в качестве своего гражданина любым государством, гражданством которого оно обладает⁶.

Согласно ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации и ч. 4 ст. 4. Федерального закона о гражданстве Российской Федерации 2002 г. никто не может быть лишен гражданства или права изменить свое гражданство⁷. Кроме того, в ч. 2 ст. 6 Закона закреплено, что приобретение гражданином России иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации.

Анализируя сложившуюся практику можно рассмотреть наиболее типичные примеры, определяющие возникновение двойного, множественного гражданства.

Натурализация без утраты предшествующего гражданства. Данная ситуация складывается, когда приобретение нового гражданства допускает возможность сохранения прежнего, а также в тех случаях, когда лицо не выполнило необходимые требования, связанные с выходом из прежнего гражданства, до получения нового⁸.

В некоторых странах (например, США) сам факт натурализации влечет утрату гражданства. В Канаде, Финляндии и т.д. других это происходит только в случае добровольного приобретения граж-

данства. Вместе с тем лицо рассматривается как гражданин страны, если иностранное гражданство ему было предоставлено не по его просьбе, а в соответствии с законом страны в силу рождения, происхождения, территориальных изменений. Министр юстиции Японии, в особых случаях, может разрешить натурализацию иностранцев, не требуя отказа от гражданства государственной принадлежности. В Бангладеш, исключения распространяются на тех иностранцев, которые вкладывают инвестиции в широкомасштабные проекты на территории данной страны.

В настоящее время при приеме в российское гражданство, также не требуется обязательного отказа от иностранного гражданства, если между государствами заключен договор о двойном гражданстве⁹.

Автоматическое предоставление гражданства супруге-иностранке в связи с заключением брака с гражданином страны. Двойное гражданство возникает при заключении брака лицами, являющимися гражданами различных государств, в тех случаях, когда получение гражданства супруга не обусловлено требованием утраты прежнего гражданства, а национальное законодательство супруги не рассматривает заключение брака с иностранцем в качестве автоматического условия для утраты прежнего гражданства.

Подобные положения можно встретить в законодательстве о гражданстве ряда стран Азии, Африки, Латинской Америки. В некоторых странах гражданство мужа предоставляется безусловно (Ливан, Саудовская Аравия). В других странах (Доминиканская республика, Камерун) - допускается отказ жены от гражданства мужа, если национальный закон страны государственной принадлежности супруги, позволяет сохранить прежнее гражданство. Число стран, в которых супруге-иностранке гражданство предоставляется автоматически, сокращается, это связано с изменением международно-правовых стандартов в данной сфере. Участники Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г. предусмотрели, что заключение, расторжение брака, а также перемена гражданства мужа, во время существования брачного союза, автоматически не отражается на гражданстве жены (ст.1)¹⁰.

Предоставление гражданства ребенку, родившемуся в смешанном браке. Исторически, в большинстве стран, гражданство ребенка определялось по отцу. И сегодня, подобные положения можно встретить в законодательстве ряда стран (Индия, Южная Корея).

Однако в настоящее время подобные подходы не являются общепризнанными. Законы о гражданстве в ряде европейских государств, США, Японии являются нейтральными не зависимо от пола, они допускают предоставление гражданства как по отцовской, так и по материнской линии. Соответ-

ственно дети, родившиеся от смешанных браков, получают право на гражданство как отца, так и матери. Согласно российскому закону при различном гражданстве родителей, один из которых на момент рождения является гражданином РФ, вопрос решается на основании их письменного соглашения. При отсутствии такого соглашения ребенок приобретает гражданство России, если он родился на ее территории, либо если бы иначе он стал лицом без гражданства (ч. 2 ст. 15 Закона о гражданстве 2002 г.).

Рождение ребенка у родителей-иностранцев на территории государства, предоставляющего гражданство в соответствии с принципом почвы. В США, Канаде, Аргентине гражданами признаются лица, родившиеся на территории страны. Исключения, как правило, касаются детей иностранцев, находящихся на государственной службе своих государств или работающих в международных организациях. Австрия, Бельгия, Нидерланды разрешают лицам, родившимся на территории страны и проживающим в ней установленный период времени, приобрести гражданство путем подачи простого заявления, по достижении или до достижения совершеннолетия. В данной ситуации, дети одновременно приобретают право на получение гражданства страны рождения и государства, гражданами которого являются родители.

Возникновение двойного гражданства иногда является следствием государственной политики, направленной на подрыв суверенитета других государств и закрепление там своего политического влияния.

Причинами возникновения двойного гражданства могут быть также специальные международные соглашения.

В 60-х годах западноевропейские государства – члены Совета Европы, пришли к соглашению о том, что двойное гражданство является нежелательным и его необходимо избегать. В соответствии с Конвенцией о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности 1977 г., утрачивают прежнее гражданство совершеннолетние граждане государств-участников, которые на основе свободного волеизъявления приобретают гражданство другого государства-участника (ч. 1 ст.1)¹¹. Кроме того, участники Конвенции брали на себя обязательство уведомлять о каждом случае приобретения гражданства лицами, являющимися гражданами государств-участников конвенции (ст. 1 Дополнительного протокола к конвенции 1977 г.). Без такого обмена, реализация положений конвенции носит случайный характер¹².

Однако, необходимо добавить, что только две страны Люксембург и Норвегия ратифицировали Дополнительный протокол конвенции.

В настоящее время ряд государств Европы считают двойное гражданство вполне приемлемым, в

связи с ростом мобильности населения, развитием миграционных процессов и перемещениями беженцев. Беженцы, как правило, натурализуются чаще и быстрее, чем другие иммигранты и от них лишь в редких случаях требуется отказ от прежнего гражданства, как предварительное условие натурализации. Даже страны, официально провозгласившие своей целью устранение двойного гражданства, на практике относятся к нему благоприятно, выделяя положительные стороны.

Традиционные правовые и политические доводы против двойного гражданства исходят из того, что оно способно создать для человека дополнительные обязанности: человека могут обязать нести военную службу в двух государствах, платить налоги двум государствам. Лицо с двойным гражданством имеет усеченные права на дипломатическую защиту. В отношении лиц с двойным гражданством возникают трудности в сфере международных отношений: с одной стороны, может возникнуть спор о гражданстве лица между государствами, рассматривающими его как своего гражданина, а с другой, по каким-либо причинам, третье государство может быть вынуждено решать, какому гражданству лица с двойным гражданством следует отдать предпочтение.

Среди положительных последствий установления двойного гражданства можно назвать: дополнительные гарантии реализации и защиты прав и свобод личности, выгоды в отношении права на жительство в обоих государствах, права на возвращение или реэмиграцию, возможности сохранения гражданства в смешанном браке. Наличие значительного числа лиц с двойным гражданством может способствовать интенсификации связей между государствами.

Сложное сочетание положительных и отрицательных сторон двойного гражданства затрудняет выработку однозначного отношения к нему.

Так, например, в Италии с 1992 г., признается возможность двойного гражданства; в законодательстве ряда государств оговаривается возможность приобретения гражданства определенных стран, без утраты прежнего гражданства. В Испании такой подход распространяется на иберо-американские страны или страны, имевшие или имеющие особые связи с Испанией.

Некоторые страны допускают двойное гражданство при определенных условиях или не требуют отказа от прежнего гражданства, при приобретении нового. В других странах лицо, обладающее двойным гражданством, обязано выбрать одно из них в течение установленного в законодательстве срока.

Каждая страна подходит к решению проблемы двойного гражданства сообразно с особенностями собственной политики, культуры, демографической ситуации, географического положения.

Устранение двойного гражданства возможно как при помощи внутригосударственных, так и международно-правовых мер.

Существует несколько внутригосударственных способов сокращения бипатризма.

Представление бипатридам права отказа от одного из своих гражданств (оптация). Такой порядок предусмотрен в разд. 12 Закона о Британской государственной принадлежности 1981 года¹³.

Негативная оптация. В случае рождения ребенка у иностранцев, один из которых родился в этой стране (так называемый принцип двойного рождения), этот ребенок приобретает гражданство данной страны. Но, по достижении совершеннолетия такое лицо имеет право отказа от гражданства этой страны в течение определенного срока, упустив который оно это право теряет. Такой порядок предусмотрен, например, в законодательстве Франции.

С целью пресечения неограниченного приобретения гражданства эмигрантами, утратившими реальную связь с родиной, законодательство ряда государств устанавливает количество поколений лиц, постоянно проживающих за границей, которые могут передать детям свое гражданство по праву «крови». Определяются также условия утраты гражданства лицами, родившимися за границей. Такой порядок существует в Швеции: гражданин Швеции, который родился за границей, никогда не проживал в этом государстве и «не пребывал в нем таким образом, какой мог бы свидетельствовать о его принадлежности к Швеции», утрачивает шведское гражданство по достижении 22 лет.

Практически во всех государствах основной, характерной чертой гражданства считается лояльность лица в отношении своего государства. Нарушением этой лояльности, как правило, являются поступление на государственную службу или службу в армию иностранного государства без разрешения государства гражданства, или натурализация в иностранном государстве по собственной воле, влекущие экспатриацию в страну первичного гражданства. Принудительная натурализация таких правовых последствий не влечет.

Для сокращения случаев приобретения множественного гражданства по «праву крови», при смешанном браке, законодательство некоторых государств наделяет детей от такого брака, гражданством по «праву крови» отца (Индия, Таиланд).

Для предотвращения возникновения множественного гражданства, при вступлении женщин в брак, в абсолютном большинстве правовых систем в настоящее время введен принцип, согласно которому вступление в брак с иностранцем не влияет на гражданство женщин.

Более эффективным и действенным способом, по сравнению с внутригосударственными средствами, является заключение международных договоров¹⁴. Это объясняется тем, что внутригосударственные законодательные акты не могут полностью исключить коллизии законов о гражданстве, в силу своего одностороннего характера и не могут,

следовательно, учитывать возможных изменений в законодательстве других государств.

Заключаемые государствами международные договоры могут быть направлены, как на предотвращение случаев возникновения двойного гражданства, так и на урегулирование его последствий.

К первым относится, упомянутая ранее Конвенция о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности 1977 г. К данной категории договором можно также отнести соответствующие конвенции Советского Союза с рядом восточно-европейских социалистических государств. Так, посредством конвенций между Правительством СССР и Правительством ВНР, подписанных в августе 1957 г. и в январе 1963 г.¹⁵, была достигнута договоренность, о том, что в течение одного года все лица, считающиеся одновременно как гражданами СССР, так и гражданами ВНР, на основании добровольности имеют право избирать гражданство любой из сторон.

Вторая категория международных договоров, само двойное гражданство не устраняет. Они заключаются для регулирования последствий двойного гражданства в связи с оказанием дипломатической защиты, военной службы. В 1984 г. Франция и Алжир подписали соглашение о том, что лица, обладающие двойным гражданством, могут проходить воинскую службу в любой из данных стран, вне зависимости от места их жительства.

14 мая 1997 г. в Европейскую конвенцию о гражданстве, принятую и открытую для подписания, включена глава о множественном гражданстве, в которой допускается такой правовой статус: Согласно ст. 17 граждане государства-участника, имеющие другое гражданство, обладают на территории государства-участника, в котором они проживают, теми же правами и несут те же обязанности, что и другие граждане этого государства-участника.

Примерами договоров, направленных на урегулирование вопросов двойного гражданства являются соглашения между Испанией и Аргентиной, Россией и Туркменистаном¹⁶. Данные договоры допускают сохранение прежнего гражданства, ссылаясь на исторические связи между государствами.

Советское законодательство не признавало института двойного гражданства. Декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 г. «О приобретении прав российского гражданства» требовал извещения иностранных государств о приобретении российского гражданства лицами, которые ранее состояли гражданами этих государств¹⁷.

Согласно Положениям о гражданстве СССР 1924 г. (ст. 2), 1930 г. (ст. 4) и 1931 г. (ст. 4) иностранные граждане, принятые в гражданство СССР, не пользовались правами и не несли обязанности, связанные с принадлежностью к гражданству другого государства.

Законы о гражданстве СССР 1978 г. (ст. 8) и 1990 г. (ст. 2) закрепляли положение, согласно которому, «за лицом, являющимся гражданином СССР, не признается принадлежность в гражданстве иностранного государства»¹⁸.

С распадом Советского Союза произошло резкое изменение геополитической ситуации как в мире в целом, так и в республиках бывшего СССР.

Становление российского гражданства произошло на фоне прекращения гражданства советского союза. Преемственность обусловила главную черту российского закона о гражданстве 1991 г.: расширение круга российских граждан посредством предоставления гражданства лицам, проживающим за пределами Российской Федерации¹⁹. Это выразилось в признании двойного гражданства, отсутствии большинства требований при приеме в гражданство, возможности облегченного приема в российское гражданство, предоставлении российского гражданства лицам, проживающим за пределами России.

Политика, направленная на порождение фактического двойного гражданства, имела свое обоснование. Предполагалось, что будут заключены договоры с другими странами, прежде всего с бывшими республиками в составе СССР об использовании института двойного гражданства, с целью поддержки этнических Россиян, проживающих в этих республиках. После распада СССР за пределами России оказалось, по разным данным, от 25 до 30 млн. соотечественников²⁰. Во многих республиках шла открытая этническая дискриминация, ущемляющая права некоренного населения, что, как следствие, порождало поток миграции в Россию. В этих условиях требовалось политико-правовое разрешение сложившейся ситуации и обеспечения национальной безопасности России²¹. В качестве одного из основных способов предлагалось развитие института двойного гражданства в Российской Федерации. Подразумевается, что предоставление двойного гражданства вводит в действие ч. 2 ст. 61 Конституции РФ, где говорится, что Россия гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

В настоящее время только два государства – члена СНГ – Туркменистан и Таджикистан, заключили с Российской Федерацией двусторонние Соглашения об урегулировании вопросов, касающихся двойного гражданства. Данные соглашения предусматривают, что каждое из государств – участников признает за своими гражданами право приобретать гражданство другой стороны, не утрачивая собственное. При этом, они пользуются в полном объеме правами и свободами, а также несут обязанности гражданина того государства, на территории которого постоянно проживают. Лица, обладающие двойным гражданством, пользуются защитой и покровительством обоих государств.

Вопрос о двойном гражданстве неоднократно рассматривался в органах государственной власти России в связи с проблемой соотечественников, проживающих в странах СНГ и Балтии. В обращении от 15 февраля 1995 г. «К главам государств и правительств Содружества Независимых Государств» Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации ставила вопрос о достижении согласия в предоставлении этническим русским равных прав в приобретении второго граж-

данства. Многие страны СНГ сохранили прежнее, характерное как для имперского, так и для советского периода истории, отрицательное отношение к данному институту. А те из государств, которые изменили свои взгляды на эту проблему, пока не спешат заключать подобные договоры с Россией и между собой²².

Двусторонние или многосторонние соглашения могли бы действовать временно и смягчить переход от старой системы гражданства к новой. В таких договорах должны найти отражение вопросы, связанные с изменением гражданства, объём и порядок пользования правами и свободами, выполнение обязанностей, гарантии защиты и покровительства сторон, порядок разрешения основных вопросов в связи с толкованием и применением соглашения. Возможно также заключение договоров о правовом статусе граждан России, постоянно проживающих на территории других государств, и граждан этих государств, постоянно проживающих на территории России.

Европейский опыт мог бы быть использован при решении вопросов гражданства в рамках СНГ. Ориентиром может служить Европейская конвенция о гражданстве 1997 г., содержащая рекомендации, связанные с правопреемством государств на постсоветском пространстве. В частности, предлагается создать Центр документации по вопросам гражданства стран СНГ. Основной целью его деятельности должно стать: информирование на основе взаимности об изменениях в национальных законодательствах государств-участников СНГ, касающихся гражданства; информирование о добровольном приобретении гражданства одного государства-участника гражданами другого государства-участника²³.

Закон о гражданстве России 2002 г. строится на концептуально иной основе. Получение гражданства теперь связывается с рядом требований, в числе которых необходимость отказа от прежнего гражданства. Полный отказ от двойного гражданства в новом Законе невозможен из-за конституционной нормы, допускающей двойное гражданство (в Российской Федерации с 12 декабря 1993 года право граждан иметь двойное гражданство закрепляется конституционно).

Согласно ч. 1 ст. 6 названного закона за лицами, состоящими в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусматривается международным договором Российской Федерации.

В силу ст. 6 Закона гражданин Российской Федерации может по ходатайству получить гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий международный договор.

В Российской Федерации процесс заключения двусторонних договоров об урегулировании вопросов, связанных с двойным гражданством, после подписания договоров с Таджикистаном и Туркменистаном приостановился. В этих условиях только разработка и принятие анонсированного в Конституции РФ и Законе о гражданстве федерального закона о двойном гражданстве, может быть перспективным решением для законодательного определения ста-

туса бипатридов в России²⁴. Такой закон позволил бы Российской Федерации урегулировать вопросы, возникающие в связи с двойным гражданством, для всех лиц, обладающих гражданством двух или нескольких государств, на которых не распространяются уже заключенные Россией международные договоры с Таджикистаном и Туркменистаном, то есть, для большинства реально существующих в нашей стране бипатридов. Однако, до принятия такого Закона положение «двуграждан» в Российской Федерации фактически останется таким же, каким оно было свыше ста лет назад, в Российской Империи,

когда право на двойное гражданство отвергалось категорически, что в тогдашних условиях соответствовало имперским политическим интересам и низкому уровню социальной мобильности основной массы населения.

Таким образом, важнейшим практическим шагом в решении проблем бипатризма может стать скорейшее принятие, анонсированного статьей 62 Конституции РФ, федерального закона, который бы позволил определить статус лиц с двойным гражданством и урегулировать все возникающие в связи с этим коллизионные вопросы.

¹ Хаммар Т. Государство, нация и двойное гражданство. // Российский бюллетень по правам человека. – М., 1994, Вып. № 3, С. 56-65.

² Теория государства и права: учебник. Бастрыкин А.И., Рассолов М.М., Иванов А.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Оксамытный В.В., Опалева А.А., Рыбаков А.Ю., Шагиева Р.В., Рассолов И.М., Карнаушенко Л.В., Горбунов М.А., Мамонтов А.Г., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Калинин А.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

³ Конституционное право зарубежных стран. Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Санкт-Петербург, 2003.

⁴ Федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) « О гражданстве Российской Федерации» Собрание законодательства РФ 2002, № 26, Ст.2031 <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018.

⁶ Гагская Конвенция «О некоторых вопросах, касающихся коллизий между законами о гражданстве», принятая в 1930 г. под эгидой Лиги Наций, ратифицирована 19 странами (причём семью – после 1945 года) и сейчас депонирована у Генерального секретаря ООН.

⁷ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ 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 экономической безопасности МВД России. 2015. № 7. С. 20-25.

⁹ Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Саудаханов М.В. О соотношении понятий конституционный контроль и конституционный надзор в конституционной практике России // Вестник Московского университета МВД России, 2013, № 12. С. 137 – 142

¹⁰ Конвенция о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 г. // Ведомости Верховного Совета СССР – 1958 - № 28. <http://www.pravo.gov.ru>.

Конвенция о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности 1977 г. Страсбург. // Права человека: Сборник документов. М.: Международные отношения, 1989 г.

¹¹ Хаберамс Ю. Гражданство и национальная идентичность // Российский бюллетень по правам человека – Москва, 1995, Вып. 7, С. 55-69.

¹² Акт о гражданстве Великобритании от 1981 г. // Конституции стран ЕС: Сборник документов. - М., 1997, С. 165.

¹³ Судебная власть в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: монография. Лысов П.К., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Калинин В.Н., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

¹⁴ Ведомости Верховного Совета СССР – 1958 - № 1; 1963 - № 30

¹⁵ Дипломатический вестник - 1994 - № 1-2.

Декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 года «О приобретении прав российского гражданства» // СУ РСФСР 1918. №31. С. 405.

¹⁶ Ведомости Верховного Совета СССР – 1978 - № 49. С. 816.

¹⁷ Ведомости Верховного Совета РФ – 1992 - № 6. Ст. 243.; 1993 № 29. Ст. 112.

¹⁸ Панарин С. Свой среди чужих. Русские в ближайшем зарубежье // Российская газета. 1994. 19 февраля.

¹⁹ Национальная безопасность. Эриашвили Н.Д., Миронова О.А., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ординарцев И.И., Саудаханов М.В., Кальгина А.А., Бакулевская Л.В., Варсеев В.В., Кирсанов А.Ю. Москва, 2017.

²⁰ Саудаханов М.В., Макеев Р.А. К вопросу о конституционных основах регулирования некоторых аспектов института президентской власти в Российской Федерации // Сборник статей по итогам «VI международной научной конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества» (27 марта 2013 г.) / Москва – 2013. С. 132 – 137

²¹ Российское гражданство. Левченко И.П., Прудников А.С., Калинин В.Н., Смородин Н.М., Хазов Е.Н.

Москва, 2005. (2-е издание, переработанное и дополненное)

²² Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д.,

²³ Саудаханов М.В., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Чертова Н.А., Осавелюк А.М., Осавелюк А.М., Егоров С.А., Миронов А.Л.,

²⁴ Булавин С.П., Алексеев И.А., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Гаглоев Д.В., Галушкин А.А. и др. Москва, 2017. Сер. Dura lex, sed lex (8-е издание, переработанное и дополненное)

THEORETICAL AND LEGAL CONCEPT OF EDUCATION AND THE RIGHT TO EDUCATION AND THEIR RELATIONSHIP

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОНЯТИЯ «ОБРАЗОВАНИЕ» И «ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ» И ИХ СООТНОШЕНИЕ

Dmitriy Andreevich KAVERIN,
Adjunct of the chair of constitutional and municipal
law Moscow University of the MIA of Russia
named after V.Ya.Kikot

Дмитрий Андреевич КАВЕРИН,
адъюнкт кафедры конституционного
и муниципального права Московского университе-
та МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: wowcold@mail.ru

Annotation. The article is devoted to the theoretical substantiation of the constitutional right to education and its priority in the Russian Federation. The article analyzes the basic concepts of education and the right to education, identifies problems and suggests ways to solve them.

Keywords: right to education, law on education, human rights, constitutional right

Аннотация. Статья посвящена теоретическому обоснованию конституционного права на образование и его приоритетность в Российской Федерации. Анализируются основные понятия образования и права на образование, обозначаются проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: право на образование, закон об образовании, права человека, конституционное право

Для цитирования: Д.А. Каверин. Теоретико-правовые понятия «образование» и «право на образование» и их соотношение. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;1: Стр. 111-114.

Реализация конституционного права на образование человека и гражданина является одним из приоритетных направлений Российской Федерации, от важности данного вопроса зависит не только авторитет России в мировом сообществе, но ее благосостояние и национальная безопасность¹.

В ходе исторического развития образование в России неоднократно подвергалось реформам, в разной степени и в различных аспектах менявшим его направленность, содержание и структуру².

В настоящее время разворачивается процесс совершенствования и выработки новой стратегии развития российского образования, которая позволила бы сохранить преимущества традиционного российского образования, обеспечив ему в то же время конкурентоспособность в современном мире и дальнейшее развитие³.

Государственная политика в области образования и науки, находится в состоянии перманентной модернизации в соответствии с изменением приоритетов, нуждается в совершенствовании законодательства, которое адаптируется к этим изменениям, причем и на федеральном, и на региональном уровнях⁴. При этом законодатель не

может не учитывать огромный массив международных правовых документов, разработанных к настоящему моменту.

Мировое сообщество рассматривает право на образование как фундаментальное естественное основное право человека. Всеобщая декларация прав человека (ст. 26) закрепила: обязательность начального образования; бесплатность начального и общего образования; общедоступность технического и профессионального образования, а также доступность на основе способностей каждой личности высшего образования, обозначив тем самым цель образования в мировом масштабе⁵.

Представляется необходимым рассмотреть само понятие «образование» и связанные с ним термины. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах утверждает право каждого человека на образование: обязательность и бесплатность для всех начального образования, открытость и доступность среднего образования в его различных формах (включая профессионально-техническое образование), высшего образования (на основе способностей каждого) с постепенным введением его получения на бесплатной основе⁶.

В Пакте более детально описаны цели образования, которое «должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам...должно дать возможность быть полезными участниками свободного общества, а также способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между нациями и религиями, содействовать ООН в поддержании мира».

В отечественный правовой оборот термин «образование» ввел русский просветитель Н.И. Новиков, применяя его в контексте просвещения, то есть «образования разума», либо в контексте воспитания – «образования сердца»⁷.

При этом просвещение подразумевалось, как синоним воспитания, которое считалось общим родовым понятием, объединяющим воспитание, образование и научение.

Впервые термин «образование» в политическом смысле применил А.В. Луначарский: «Наше слово «образование» происходит от слова «образ». Очевидно, когда народу приходилось определять, что должно сделать общество из личности, то рисовалась картина возникновения из какого-то материала образа человеческого. Образованный человек – человек, в котором доминирует образ человеческий.».

В Большой Советской энциклопедии дается следующее определение образования: «Образование – это процесс и результат усвоения систематизированных знаний, умений и навыков. Основной путь получения образования – обучение в различных учебных заведениях. Существенную роль в усвоении знаний, умственном развитии человека играют также самообразование, культурно-просветительская работа, участие в общественно-трудовой деятельности»⁸.

Такая трактовка, по нашему мнению, не может служить основой для юридического толкования понятия образования, поскольку речь идет в данном случае об индивидуальной деятельности с целью получения образования, в том числе и посредством самообразования⁹.

Ряд ученых, например, Е.В. Яковлев, под образованием понимают результат усвоения систематизированных знаний и развития интеллектуальных качеств личности¹⁰.

В отличие от него, В.В. Губарев значительно расширяет понятие образования и включает в него:

1. результат или процесс усвоения знаний и приобретения умений и навыков;

2. единение воспитания и обучения;

3. необходимость встраивания, обучающегося в социум;

4. фактор формирования личности¹¹

М.С. Андиева, сравнивая понятия образования и обучения, приходит к выводу, что образование шире по значению, чем обучение, так как имеет духовно-нравственную составляющую¹² (такой подход нашел, по нашему мнению, отражение в современной редакции закона об образовании).

Интересна трактовка образования, предложенная В.Н. Турченко: «Образование можно определить как относительно самостоятельную систему, целевой функцией которой является систематическое обучение и воспитание членов общества, ориентированное на овладение определенными (согласно формально зафиксированных эталонов) знаниями (прежде всего научными), ценностями и связанными с ними навыками, умениями, нормами поведения, содержание, которых в конечном счете определяется социально-экономическим строем данного общества и его материально-технической базой»¹³.

Это определение представляется наиболее широким и интересным с точки зрения фундаментальной науки юриспруденции, поскольку позволяет описать образование как систему общественных отношений, имеющих субъектный состав, объект и юридическое содержание, на которые оказывает влияние материально-техническая база и социально-экономический строй¹⁴.

В Энциклопедии профессионального образования обучение раскрывается через следующие понятия:

- сообщение знаний, формирование навыков и умений, необходимых для успешного участия в различных видах социальной деятельности;

- общее развитие человека как личности, обогащение его духовного мира и творческого потенциала.

Толковый словарь русского языка дает следующее определение образования:

- получение систематизированных знаний и навыков, обучение, просвещение;

- совокупность знаний, полученных в результате обучения.

Результаты исследования показывают, что образование является междисциплинарным институтом, исследованием которого занимаются философия, педагогика, юриспруденция, экономика, социология, теософия и другие отрасли науки¹⁵.

Предметом настоящего исследования является образование как правовая категория, развивающаяся за счет новых законодательных инициатив, разрабатываемых на основании и во исполнение вышеупомянутых концептуальных разработок в рамках модернизации образования.

Образование в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года N 3266-1 «Об образовании» содержит в себе следующее критерии:

- целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов);

- получение гражданином (обучающимся) образования, как достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом¹⁶.

Согласно статье 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», образование раскрывается как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов¹⁷.

Более лаконично это выражение можно выразить в виде алгоритма: «воспитание + обучение = результат»; «знать-уметь-владеть». Например, при изучении дисциплины «Конституционное право России» относится к базовой части профессионального цикла¹⁸.

Обучающийся должен:

1. Знать: понятийный аппарат и положения основных теорий в области государства и права;

систему теории государства и права (как области научного знания, как учебной дисциплины), ее структурно-функциональные связи с элементами других систем; содержание институтов теории государства и права, исторический и прогностический аспекты применительно к проблемам и процессам в рамках предметной области теории государства и права.

2. Уметь: оперировать понятиями теории государства и права; разбираться в системе теории государства и права, ее структурно-функциональных связях с элементами других систем; анализировать содержание теории государства и права, в том числе в историческом и прогностическом аспектах.

3. Владеть: навыками применения формируемых в рамках данной компетенции знаний и умений в будущей практической деятельности.

Конституция Российской Федерации содержит статью 43¹⁹, в которой декларируется право каждого гражданина Российской Федерации на образование²⁰.

Содержание конституционного права на образование можно сформулировать следующим образом: это обеспечение посредством закрепления соответствующей нормы в Конституции Российской Федерации каждому российскому гражданину в соответствии с его интеллектуальным и духовным потенциалом равных возможностей на приобретение всех видов образования и на обучение в любом из имеющихся в стране учебном заведении. На современном этапе приоритетной целью нашего общества обозначен переход к инновационному пути развития²¹. Это принципиальная основа развития современного общества, которая состоит из пяти основных типов изменений (инноваций): использование новых программ образования, обновление технических приборов, внедрение новых технологических процессов; определение новых рынков сбыта для новой продукции; использование нового сырья; изменение в организации производства.

¹ Национальная безопасность. Эриашвили Н.Д., Миронова О.А., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ординарцев И.И., Саудаханов М.В., Кальгина А.А., Бакулевская Л.В., Варсеев В.В., Кирсанов А.Ю. Москва, 2017.

² Теория государства и права: учебник. Бастрыкин А.И., Рассолов М.М., Иванов А.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Оксамытний В.В., Опалева А.А., Рыбаков А.Ю., Шагиева Р.В., Рассолов И.М., Карнаушенко Л.В., Горбунов М.А., Мамонтов А.Г., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Калиниченко А.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

- ³Калининченко И.А., Саудаханов М.В. Конституционно-правовое регулирование образовательного процесса и преподавательской деятельности в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности, 2016, № 6. С. 75 – 78
- ⁴ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Прякина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018.
- ⁵ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // «Российская газета» от 10.12.1998 г.
- ⁶ Конституционное право зарубежных стран. Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Санкт-Петербург, 2003.
- ⁷ Новиков Н.И. Избранное. Прибавление к Московским ведомостям 1783-1784. Введение. М.: Правда, 1983.
- ⁸ Большая Советская Энциклопедия. М., Советская энциклопедия, 1974. Т.18. С. 641.
- ⁹ Судебная власть в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: монография. Лысов П.К., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Калинин В.Н., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016
- ¹⁰ Яковлев Е.В. Теоретические основы управления качеством образования в высшей школе. Челябинск, 1999. С. 26.
- ¹¹ Губарев В.В. Качество образования (системный взгляд) / Проблемы высшего технического образования: Межвуз. сб. науч. тр. Новосибирск, Изд-во НГТУ, 2000.- вып. 16. С. 68-74.
- ¹² Андиева М.С. Конституционно-правовые особенности образования как объекта управления // Право и образование, 2003, № 5. С. 60.
- ¹³ Турченко В.Н. Научно-техническая революция и революция в образовании. М., 1973. С. 15.
- ¹⁴ Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Саудаханов М.В. О соотношении понятий конституционный контроль и конституционный надзор в конституционной практике России // Вестник Московского университета МВД России, 2013, № 12. С. 137 – 142
- ¹⁵ Саудаханов М.В., Макеев Р.А. К вопросу о конституционных основах регулирования некоторых аспектов института президентской власти в Российской Федерации // Сборник статей по итогам «VI международной научной конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества» (27 марта 2013 г.) / Москва – 2013. С. 132 – 137
- ¹⁶ Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 (редакции от 12 ноября 2012 года) // Сборник Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 1992 г., № 30, ст. 1797(утратил силу с 01.09.2013).
- ¹⁷ Федеральный закон от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. ст. 7598.
- ¹⁸ Конституционное право России. 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., Гаглов Д.В., Галушкин А.А. и др. Москва, 2017. Сер. Dura lex, sed lex (8-е издание, переработанное и дополненное)
Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. N 31. Ст. 4398.
- ¹⁹ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.
- ²⁰ Калининченко И.А., Саудаханов М.В. К вопросу о роли образования в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации // Международный журнал психологии и педагогики служебной деятельности, 2017, № 4.

**Обзор 2-й ежегодной международной научной конференции
«Историческая методология в правовой теории»,
посвященной памяти профессора Всеволода Михайловича Курицына**

20 декабря 2017 года в Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя состоялась Вторая ежегодная международная научная конференция «Историческая методология в правовой теории» посвященная памяти профессора Всеволода Михайловича Курицына. Основной целью ежегодных конференций, посвященных выдающемуся историку и теоретику права является решение научных проблем, требующих соотношения историко-правовой науки и правовой теории.

В конференции приняли участие руководство и профессорско-преподавательский состав Университета, адъюнкты, курсанты и слушатели. Также в работе конференции приняли участие представители Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Национального исследовательского университета «Высшей школы экономики», Института государства и права РАН, ИСПИ РАН, Московского государственного юридического университета (МГЮА) имени О.Е. Кутафина, Академии управления МВД России, Российского университета дружбы народов, Нижегородской академии МВД России, Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова а также представитель других ведущих научных и научно-образовательных учреждений России и зарубежных вузов.

С приветственным словом к участникам конференции обратился врио первого заместителя начальника Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент *Олег Валентинович Зиборов*. Олег Валентинович, акцентировал внимание собравшихся на том, что в стенах Университета собрались люди многие, из которых имеют прямое отношение к Всеволоду Михайловичу Курицыну, его соратники и друзья, ученики. Также многие из собравшихся являются научными последователями Всеволода Михайловича, воспитаны на его научных трудах. О.В. Зиборов подчеркнул ту

важную роль, которую сыграл профессор Курицын в формировании отечественной юридической науки. Он также выразил уверенность в плодотворной работе научной конференции.

Затем последовали выступления участников международной конференции. Среди них большой интерес вызвали выступления *Бабурина Сергея Николаевича*, президента Международной Славянской академии наук, образования, искусств и культуры (МСА), главного научного сотрудника ИСПИ РАН, президента Ассоциации юридических вузов, доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки Российской Федерации «Исторический детерминизм теории права и государства»; *Мулукаева Роланда Сергеевича*, профессора кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки Российской Федерации «Всеволод Михайлович Курицын: ученый как призвание»; *Керимова Александра Джангировича*, профессора кафедры государственно-правовых дисциплин Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора «Эволюция роли государства на современном этапе исторического развития»; *Шашихиной Тамары Викторовны*, директора Европейского учебного института МГИМО МИД России, заместителя председателя комиссии по международному сотрудничеству Ассоциации юристов России «Правовое измерение взаимоотношений России и Европейского Союза: от истории к современным реалиям»; *Малахова Валерия Петровича*, профессора кафедры теории государства и права Московского Университета МВД России, заслуженного работника Высшей школы Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора «Возможности сочетания разных методологий в организации историко-правового исследования»; а также выступления ученых, тезисы и фрагменты выступлений которых приводятся ниже. Представляем их вниманию читателя.

Тимофей Николаевич Радько,
*заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры теории государства и права Московского государственного
юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Некоторые вопросы эволюции регулирования прав, свобод и обязанностей субъектов правоотношений

Тема конференции сугубо методологическая, но поскольку она посвящена памяти замечательного ученого и человека – Всеволода Михайловича Курицына есть возможность сказать несколько слов о нем.

Я познакомился с Всеволодом Михайловичем, когда работал начальником управления учебных заведений МВД СССР. Это был 1985-1986 гг. На одной из встреч в Московской высшей школе милиции он предложил подготовить и издать учебник по теории государства и права для слушателей вузов министерства внутренних дел. Я поддержал эту идею, но сам в силу занятости не смог быть в числе соавторов. Вскоре я еще раз встретился с Всеволодом Михайловичем на научной конференции, на которой он выступал с докладом. Я был приятно удивлен его глубоким анализом исторических событий 20-30-х годов, роли органов внутренних дел в истории нашего государства. Положения доклада были не декларативными, схоластическими, а обосновывались данными, полученными им лично на анализе архивных данных. Всеволод Михайлович был очень ответственным историком, любил работать в архивах, аргументировал свою позицию точными данными. Его оценки исторических событий базировались на реальных фактах. В этом плане он является примером для молодых ученых.

Теперь о заявленной мною теме на конференцию.

То, что методологические позиции в юридической науке подвергаются ревизии многими учеными совершенно очевидно. С одной стороны, это вполне разумно и естественно, но с другой вызывает настоятельность в том смысле, где пределы этих стремлений переписать все заново, отказов от того, что было наработано предыдущими поколениями ученых?

Примером этому может быть современные знания и исследования проблемы прав человека. Естественно-правовая теория была для своего времени действительно прогрессивной, революционной. Ее важнейшие положения будут актуальны всегда. Но то значение, ее практическое применение, которое придается отдельными учеными и политиками этим положениям превратили ее, на мой взгляд, в свою противоположность. Сейчас необходимо уже говорить не о расширении личных прав и свобод человека, а об их ограничении, т.е. на первый план ставить ограничительную функцию права, а не какую-либо другую, иначе можно вернуться к той стадии развития человеческого общества, которую Ф. Энгельс в своей работе озаглавил как «Дикость, варварство, цивилизация».

Надежда Николаевна Ефремова,
*кандидат юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора
истории государства, права и политических учений ФГБУН Институт
государства и права РАН профессор НИУ ВШЭ*

Принцип историзма в теории правосудия

В методологических основаниях теории правосудия чрезвычайно важное значение имеет принцип историзма. Построение любой социальной теории, а в частности, и правовой теории немислимо без учета исторического контекста, ее обуславливающего и обосновывающего. Правосудие как го-

сударственно-правовой, то есть юридический и социально значимый институт проходит длительный путь развития в любом обществе, зарождаясь как цивилизованное средство защиты нарушенных прав и интересов субъекта и противопоставляемое самозащите, основанной на произволе первобыт-

ного дикаря. При этом форме, сущности, функциям правосудия как универсального института правовой защиты свойственны и общие закономерности, и индивидуальные особенности его моделей, складывающихся в конкретно-исторических условиях. Правосудие, взятое как объект исследования, познается в связи логического и исторического. Эта связь, по справедливому мнению философов, «... обнаруживается и в том, что в процессе развития объекта исследования (в данном случае модели правосудия - Н.Н. Ефремова) неизбежны скачки, переходы к новому качеству. Чисто логическим путем невозможно при этом из начальной категории вывести последующие, действительность же дает конкретно-исторический материал, что делает возможным и необходимым переход к новому уровню в анализе» (Краткий философский словарь под ред. А.П. Алексеева. М., 2000. С. 128). Это положение демонстрирует и история отечественной организации правосудия, выявляющая закономерности ее поступательного развития от начальной неразвитой ее формы (и сущности) в Древнерусском государстве, не отделенной от администрации, до зрелой современной, основанной на независимости судебной власти. Этот процесс поэтапно проходил как эволюционным путем – посредством реформ и контрреформ, так и революционным – посредством слома старой и построения новой. Анализ

исторического опыта развития юстиции позволяет выявить, как постепенно формировались и легализовывались те качества правосудия, которые с точки зрения современной теории соответствуют ее надлежащей модели. Однако, несмотря на очевидность приоритета взаимосвязи теоретического и исторического в познании правосудия, принцип историзма не занял пока заслуженного места в методологии теории правосудия, свидетельством чему являются те немногие труды специалистов-процессуалистов, посвященные последней. В свою очередь, в историко-правовой литературе, в последние два десятилетия обогатившейся работами, посвященными правосудию, благодаря опоре на принцип историзма, делаются обобщения, выделяются тенденции, отмечаются качественные отличия, характеризующие общее и особенное в организации различных существовавших во времени и пространстве национальных моделей, что позволяет сформулировать общую теорию правосудия, пока отсутствующую в юриспруденции и ждущую своих создателей.

В этой связи, хотелось бы отметить тот вклад в развитие исторических оснований правовой науки, который внес своей исследовательской и педагогической деятельностью и трудами доктор юридических наук, профессор Всеволод Михайлович Курицын, памяти которого посвящена данная конференция.

Александр Григорьевич Мамонтов,
кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры теории государства
и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Историческая методология как инструмент правовой науки и правовой идеологии

Историческую методологию без преувеличения можно назвать общей для социальных и гуманитарных исследований, поскольку ни одно из них не может быть признано достоверным и полным, если оно не будет содержать раздела об истории возникновения и развития объекта исследования.

Следует учитывать, что понятие исторической методологии имеет два основных значения. В первом значении это собственно система концептуальных идей, методологических принципов, приемов и методов, обеспечивающих достоверность исторического исследования, т.е. методология исторического исследования. Во втором – это совокупность методических приемов, правил и принципов, основанных на использовании исторических сведений для аргументации теоретических построений в других

областях социальных исследований: правовой, политической, экономической, социальной и пр.

И в том, и в другом случаях история может служить не только инструментом научного познания, но и инструментом формирования идеологических установок и обоснования идеологических позиций отдельных лиц или социальных групп в указанных выше сферах.

С особой осторожностью следует использовать элементы исторической методологии в правовой теории. Предметом исторической науки в самом общем плане является прошлая жизнь общества и человека в обществе. Историко-культурные моменты любого правового исследования имеют ключевое значение, поскольку историческая методология представляет собой частный случай ретроспектив-

ного поиска объективных природных детерминант исследуемого феномена.

Однако в отличие от ретроспективных исследований в естественно-научных исследованиях, опирающихся на материальные свидетельства естественных событий, история социальных процессов в значительной части выстраивается на основе свидетельств, представляющих собой отражение событий, действий и фактов в общественном, реже индивидуальном сознании. Оно само по себе является «подвижным» и потому исторические факты, а тем более исторические источники, изначально могут признаваться лишь относительно истинными. Данный факт требует особой тщательности и скрупулезности в использовании исторических свидетельств в теоретико-правовых исследованиях. Тем не менее, теория права неразрывна с историей права и государства. Достоверность выводов и положений правовых теорий, их научность и прогностический потенциал зачастую базируются на исторических фактах и исторических источниках.

Научность теории права находится в прямой зависимости от корректности исторической методологии формирования используемых ею исторических свидетельств. Всякая теория права представляет собой логически увязку идеологических установок и исторических фактов, признаваемых автором достоверными.

Поскольку общепризнано, что право относится к идеальной сфере социальной жизни, но имеет существенное значения в ее практической организации, его история представляет собой постоянное и неразделимое пространственно-временное и причинно-следственное взаимодействие социальной идеологии и социальной эмпирики. Это создает некоторую проблему конкурентности правовых идейных установок и эмпирических доминант в его понимании как целостного феномена. Это проблема неисчерпаема, поскольку является частным случаем основного вопроса философии о первичности идеализма и материализма. Однако для научного правового исследования решение этого вопроса является принципиально важным.

Первичность идеи как исходного начала правового теоретического исследования придает ему

творческий, поисковый характер. Без исходной концептуальной идеи едва ли возможно развитие всякой правовой теории. Но при этом следует всегда помнить, что именно в правовой теории идея, чтобы сохранить свою научность, должна органично согласовываться с реальными духовно-культурными и материально-экономическими условиями, поскольку оно весьма прагматично с точки зрения его социальной сущности. Идея не может быть самодовлеющей, а должна проходить всестороннюю верификацию всеми допустимыми научными методами и историческими материалами, полученными в строгом соответствии с правилами исторической научной методологии, обеспечивающей максимально возможную объективность и достоверность результатов.

Подмена первичности идеи в исследовании ее заданностью приводит к подмене научной теории правовой идеологией. Правовая идеология является предметом научно-теоретического познания, но сама по себе никогда не может отождествляться с полноценной научной теорией.

Вместе с тем, всякая политико-правовая идеология, претендующая на существенное распространение в общественном правовом сознании, всегда стремится быть представленной ее авторами либо как фундаментальная научная теория, либо как ее как результат научного исследования.

Историческая методология имеет ключевое значение для метаморфоз научных знаний в идеологически заданные установки и «факты». Точнее будет говорить о том, что историческая методология в данном случае исчезает и под ее видом осуществляется идейно заданная селекция исторических источников и исторических фактов, преследующая не получение научных знаний, а приобретение преимуществ в идеологической борьбе. Ссылки в идеологических целях на исторические факты и источники имеют высокую ценность, поскольку историческая обоснованность, создает иллюзию «научности», «достоверности», «выверенности опытом» проповедруемых идей, а, следовательно, повышает к ним доверие масс, которыми они должны овладеть.

Геннадий Илларионович Муромцев,
*доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории права и
государства РУДН*

Правогенез: проблемы методологии

Цель данного выступления – посмотреть на проблему правогенеза с иных, чем прежде, позиций. Из

сложившихся у нас в литературе подходов к ней, согласно которым право возникает:

- одновременно с государством;
 - ранее государства;
 - одновременно с человеческим обществом,
- автор считает наиболее адекватным последний.

Однако, по его мнению, исходную точку процесса правогенеза следовало бы перенести в до-социальную (или природную) стадию эволюции предков человека. Необходимость такого подхода он объясняет тем, что поскольку человек и человеческое общество возникли вследствие природной эволюции, то и право - как атрибут общества - есть результат той же эволюции.

Поэтому с завершением перехода от ее природной к социальной стадии право как новая формирующаяся подсистема надстраивается над уже сложившейся системой природного механизма регуляции поведения, воспринимая его свойства и функции. При этом не принципиален факт существенных различий в характере этих механизмов, где основу одного составляют психика и природные инстинкты, а другого - человеческое сознание. В основе их сходства, по мнению автора, лежит общность фундаментального условия выживания всех живых организмов, включая человека. Это - необходимость постоянного их взаимодействия («обмена веществ») с внешней (тогда еще природной) средой с целью удовлетворения их жизненно важных потребностей (пищевых, половых, оборонительных и

т.д.). Формой такого взаимодействия является поведение индивидов.

Сфера удовлетворения этих потребностей на предсоциальной стадии эволюции гоминидов составит основу будущей сферы правового регулирования (отношений собственности, брака, семьи, обеспечения безопасности и т. д.).

В свою очередь, основанный на природных инстинктах психологический механизм поведения в ходе эволюции трансформируется в управляемый сознанием элемент механизма правового регулирования.

С природной стадии эволюции берет свое начало и основной психологический закон развития поведения индивидов. Он состоит в борьбе двух антагонистических внутренне противоречивых тенденций – наследственности и изменчивости, фиксированности и лабильности (С.Л. Рубинштейн), которые взаимно «перетекают» друг в друга. В архаических обществах господствует первая из них.

По мере накопления знаний и совершенствования орудий труда соотношение между ними (как и тип поведения) изменяются в пользу изменчивости. Характер соотношения между этими тенденциями на разных стадиях истории и в условиях различных культур предопределяет характер структуры и механизма действия права. Этот же фактор может стать основой его исторической типологии.

Инна Сергеевна Барзилова,

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Универсальное и национальное в российском праве

Сохранение национальных традиций относится, пожалуй, к одной из актуальнейших проблем развития российского права на современном этапе. Непродуманное заимствование институтов и механизмов из иностранных правовых систем со всей очевидностью продемонстрировало недопустимость «ломки» сложившихся отечественных традиций в угоду сиюминутным «новомодным» веяниям. Не следует забывать, что в жизни любого общества право играет первостепенную роль. Упорядочивая существующие социальные связи, оно позволяет в той или иной степени воплотить в жизнь постулаты извечных человеческих ценностей, обозначить общие ориентиры в развитии социума. Ценность национального права, как определенной социальной формы, заключается в разумной организации и ре-

формировании всей системы общественных отношений, ее защите от аутодеструкции. Упорядочивая и регулируя данную систему в целом, оно позволяет отстаивать и наиболее беспрепятственно удовлетворять интересы государства, общества, отдельных индивидов.

Оценивая перспективы развития отечественного законодательства, думается, необходимо соотносить с теоретической и методологической точек зрения универсальное и национальное в праве. Выявление общих тенденций развития права, связанных с изменением самих социальных связей, в тоже время сохранение традиций, сложившихся общих подходов в процессе правового регулирования, должны учитываться при модернизации российской правовой системы.

Алексей Иванович Клименко,
доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и
права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Историческая школа права против правового универсализма естественно-правовой школы

Сегодня можно говорить об актуальности противостояния правового универсализма естественно-правовой школы с ее верой в «универсальные законы разума» и идей исторической школы права о национальной природе правовых систем и их культурно-исторической детерминированности.

Формирование теоретических моделей права, без учета исторической и культурной специфики ведет к формированию универсалистских правовых моделей так характерных для естественно-правовых концепций. Такого рода универсальные модели сегодня оказываются весьма востребованными ввиду развития международного права, тенденции глобализации, они также востребованы в том случае если право мы рассматриваем как своего рода метакультурную модель общения, то есть как нормативно-ценностную систему универсального плана, которая определяет отношения даже между культурно чуждыми общностями. Этот вопрос актуален и на уровне многонациональных и многоконфессиональных государств, и на уровне формирования международных интеграционных объединений, и в плане формирования глобального правопорядка.

Вместе с тем следует отметить, что возникают и получают поддержку направления теоретической научной мысли, которые реактуализировав идеи исторической школы права выступают против правового универсализма и в особенности его практических проявлений (следствий), раздаются голоса в пользу защиты государственного суверенитета, уважения самобытности народов, автономии национальных правовых систем, имеющих свои исторические и культурные корни; не следует забывать, что и антиколониальное движение XX века было основано во многом на критике правового универсализма и утверждении национальной самобытности.

В методологическом плане проблема видится в ракурсе различных подходов к построению теории. Ряд правовых концепций основан на «рациональном моделировании», то есть на создании концепций слабо связанных с историческим методом, такие концепции как правило могут выступать как универсальные так как имеют опору в сознании, но не в конкретно исторических явлениях. Ряд концеп-

ций напротив основывается на применении исторического метода и здесь проблема «оторванности» от правовой реальности сменяется проблемой сложности теоретического обобщения исторических материалов. В действительности теории как правило имеют и модельный и исторический компонент. Определенное «напряжение» предпочтений существует практически в каждой правовой теории, что находит отражение и в плане формирования правовой политики.

Следует признать, что сегодня идеи, связанные с правовым универсализмом, являются наиболее популярными, а ориентация на суверенитет государства и автономию правовой системы выступают по отношению к ним скорее, как интеллектуальные контрстратегии.

Полагаем снятие противоречия, обозначенного в тематике заявленного доклада и «примирение» некоторых (однако не всех) доводов естественно-правовой концепции права и исторической школы права все же возможно в контексте социо-аксиологического подхода к праву. Этот подход предполагает восприятие права в ценностном ракурсе (как системы правовых ценностей) и наряду с этим рассматривает правовые ценности как ценности конвенционального характера, формируемые в результате публичного правового дискурса. Наличие правового дискурса здесь является наипервейшим условием самой возможности формирования правоотношений (будь то национальный, международный-универсальный или международный-региональный уровни). Представляется очевидным то, что основанием права является стремление к общению и выработке общих базовых смыслов и ценностей, но вовсе не обязательно, что такие основания будут в конкретной ситуации иметь место или выступать как достаточные для правообразования. Это позволяет определить «границы» правового универсализма признав некоторые критические доводы, сформулированные еще в рамках исторической школы права вполне убедительными, при этом, не отрицая потенциала права (права вообще) как универсальной формы межкультурного общения и универсальной регулятивной системы.

Юлия Юрьевна Кулакова,
кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры
теории государства и права Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Империя в государственно-правовых учениях прошлого и настоящего

«Задача исследователя – не структурировать исторический процесс по некоторым умозрительным моделям, а в первую очередь понять феномен империи как специфическую форму историко-политического бытия, определяемую конкретными условиями ее существования».

Не будем лишать историков-исследователей возможности скрупулезного изучения империй прошлого в целях наиболее оптимальных способов классификации. Позволим себе небольшую ретроспективу существующих концепций в условиях дефицита теоретических работ, посвященных такому уникальному явлению как империя.

Наиболее часто встречающаяся типология предлагает нам два вида империй: традиционные (идеократические) и колониальные.

В последних колонии как правило отделены от метрополии. Это дает основания считать их квази-империями. Однако, наличие огромных территорий всегда считается основным признаком империи. Так Ш.Н. Айзенштадт в контексте рассматриваемой темы говорит об организации политической власти, для которой характерны большие и сильно централизованные территории. Н.Н. Алексеев вообще представляет империю как государство-мир,

«превзойти которую может только совокупное человечество, объединенное в мировое государство». А Митрополит Иоанн (Снычев) говорит об империи как об уменьшенной копии всего человечества. Несмотря на это, большинство публикаций носит скорее негативный оттенок.

Например, смысл существования империи определяется как эксплуатация и ограбление колоний с целью господства над регионами. Традиционно звучат слова о захватнической политике и угнетении подчиненных народов. Было бы незаслуженно оставить в стороне теории «цивилизационной миссии» империй и их влияние на «низшие народы».

Современные доктрины в большинстве своем сильно политизированы. Теоретики права, на данный момент не пришли к единому выводу, можно ли рассматривать империю как еще один вид государственно-территориального устройства государства. В большинстве учебников по теории государства и права, это тема просто игнорируется.

Хотелось бы отметить, что такой феномен как империя имеет сложную структуру, многоаспектен и, как правило, не укладывается в рамки дефиниций. Тем интереснее становится определение его содержательного ядра.

Ирина Ивановна Лизикова,
профессор кафедры теории государства
и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат
юридических наук, доцент

Представление о праве и законе западноевропейских мыслителей средневековья

Специфика средневекового правопонимания отражала современную ей политико-правовую реальность.

Правовые воззрения западноевропейских мыслителей были органично обусловлены и тесно связаны с историей развития государства и права той эпохи.

Характерной чертой феодального общества являлась особая роль католической церкви, идеологическое господство религии, что и предопределило теологический характер мировоззрения в целом и правопонимания в частности.

Определяя закон как «известное правило и мерило действий, которым кто-либо побуждается к

действию или воздерживается от него», Фома Аквинский предлагает делить законы на вечный закон, естественный закон, человеческий закон и божественный закон.

При этом вечный закон носит характер всеобщего, а потому является источником для других законов.

Естественный закон является проявлением и отражением вечного закона; человеческий закон как человеческое волеустановление должен соответствовать естественному закону и вечному закону; божественный закон рассматривается как божественное откровение данное людям.

Право и закон в представлении Фомы Аквинского не тождественны, закон есть основание права. Право ассоциируется с праведным и справедливым. Право может быть представлено естественным правом и правом положительным. В рамках естественного права, являющегося общим правом для всего живого, естественное право для человека – это право народов.

Право, источником которого выступает человеческий закон (человеческое право) не должно противоречить естественному праву. Божественное право составляют естественное божественное право и положительное божественное право.

Для правовых взглядов Марсилия Падуанского помимо дуализма божественного и человеческого характерна весьма смелая для того времени идея

о независимости светской и духовной власти, что выражается в различении двух видов права и двух видов законов.

Божественное право создано Богом, человеческое право предопределяется государством.

Божественный закон составляют такие правила поведения, которые направлены на определение верного пути спасения в вечной жизни.

Человеческий закон составляют те властные предписания, которые оказывают регулятивное воздействие на поведение человека посредством дозволения, приказа, запрета и обеспечены принудительной силой и имеют своей целью достижение справедливости в земной жизни.

При этом последний не всегда является справедливым, более того, может в то же время быть и несправедливым, ведь понимание справедливости зависит от того какие характеристики вкладываются в содержание справедливости людьми.

Таким образом, ядром правопонимания в рассматриваемый период стал дуализм божественного и земного, заложенный учением Аврелия Августина, во многом повлиявшим на дальнейшее формирование и развитие правовых взглядов.

Идею различения божественного и человеческого мы видим в правовых доктринах Фомы Аквинского и Марсилия Падуанского, ярких представителей средневековой схоластики, размышлявших о законе и праве.

Елена Николаевна Дубинина,
*кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

К вопросу о применении исторической методологии в исследовании юридизационных процессов

Примерно со второй половины XX в. современные общества все более связаны одними и теми же процессами и общими проблемами, которые быстро стали глобальными.

К их числу относится в первую очередь неуклонное и значительное усложнение и дифференциация (специализация) социального управления, усиление государственно-организующего начала, по сути, во всех сферах общественной жизни, формирование нового политико-правового мироустройства, обновление различных форм государственности и многое другое.

Большинство современных глобальных проблем порождено несистемным, фрагментарным, ситуативным решением не только новых, но и давно существующих, традиционных задач. Поэтому за-

кономерно возрастает востребованность в наиболее ясных, сравнительно простых, единообразных, имеющих установочный характер регуляторах. И искомым регулятором здесь, конечно, - только право.

Только государства обладают достаточными возможностями в упорядочении общественных отношений, и юридическое право является как раз тем средством, используя которое государство выполняет регулятивную функцию в обществе.

Осуществляя последнюю, государство постепенно расширяло и углубляло сферу правового регулирования общественных отношений, усложняло (дифференцировало и умножало) правовые формы. Данный процесс юридизации общественных отношений является интуитивно ясным, однако, при более внимательном рассмотрении он оказывается

и неоднозначным с точки зрения оценки непосредственных и отдаленных (масштабных) социальных последствий, и многосоставным по своим элементам. Детальное исследование юрисдизационных

процессов становится возможным только с применением исторической методологии, которая позволяет пронаблюдать их причины, те факторы, которые так или иначе влияли на юрисдизацию.

Анна Юрьевна Гарашко,
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Особенности становления и развития общественных форм права

Право является самым сложным и многозначным понятием в юридической науке. Проблемам правопонимания и формулировке определения данного понятия посвящены работы многих ученых, представляющих все многообразие направлений, теорий, концепций и научных школ в праве.

Между тем, до настоящего времени так и не удалось достичь единства и сформировать унитарную позицию по вопросам: что понимать под правом? возникло ли право вместе с государством? существует ли альтернатива государственному праву?

В выступлении было изложено авторское видение ответов на указанные вопросы, сложившееся в рамках системы широкого правопонимания, то есть, такого взгляда на природу и сущность права, который, не ограничиваясь единой идейной основой (в отличие от большинства сложившихся концепций и теорий правопонимания), предусматривает плюрализм позиций и комплекс факторов, причин и условий, приведших к появлению права.

Анна Юрьевна в ходе работы над данной проблемой пришла к следующим выводам.

Общественное право представляет собой систему правил поведения, возникающую вместе с человеком разумным, служащая наиболее целесообразному и соответствующему природе социума регулированию его жизни; часто не имеющую формального закрепления и создаваемую отдельно от государственных органов власти в контексте стихийности общественных отношений.

По мере появления государства и государственного права, развития жизни общества, менялось и общественное право.

Так, его основными формами следует назвать догосударственные монономы (протоправо), квазиобщественное право, создаваемое государством для легитимации собственной правовой активности, и наиболее распространенное и многообразное по моделям своего выражения групповое общественное право.

Игорь Владимирович Правкин,
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Исторический опыт реформирования правоохранительной системы в России

При осуществлении деятельности, направленной на переустройство правоохранительной системы важно учитывать тот исторический опыт реформирования, который сложился за время ее существования.

В истории России в различные периоды времени проводились реформы правоохранительных органов.

Какие-то из них были более успешны, какие-то менее, но их итоги позволяют нам заимствовать все положительное и использовать в рамках проводимых преобразований правоохранительной системы современной России.

Правоохранительная система представляет собой функционально обособленную подсистему механизма современного государства.

Выбор данной подсистемы в качестве объекта реформирования обусловлен своей особой актуальностью, как для современного российского общества, так и для государства в целом.

Правоохранительная система, является одной из значимых составляющих механизма государства целью которой выступает защита прав и законных интересов людей, а также безопасность существующего порядка и сложившейся системы общественных отношений.

Стратегическим направлением проводимой государством правовой политики в правоохранительной сфере является гарантированность и защищенность прав и свобод человека как высшей ценности правового государства и существующего в нем гражданского общества.

Значимым является содержательное наполнение тех концептуальных идей, которые положены в основу последнего реформирования системы органов внутренних дел и определившие базовые принципы регулирования деятельности полиции, нашедшие отражение в Федеральном законе № 3-ФЗ «О по-

лиции» от 7 февраля 2011 г. В качестве основных концептуальных идей можно обозначить: закрепление новой модели системы взаимоотношения «сотрудник полиции - гражданин», гуманизация форм и методов работы полиции и др.

Таким образом, изменение правовой основы, регулирующей деятельность российской полиции в полной мере соответствует постулату действующей Конституции Российской Федерации о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства.

При этом необходимо понимать, что приведение правовой основы и идеологии деятельности правоохранительных органов в соответствие с духом и буквой Конституции РФ, которая провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, не является гарантией конструктивного решения субъектами правоохранительной деятельности возложенных на них задач.

Александр Анатольевич Рыжов,
кандидат юридических наук, доцент,
заместитель начальника кафедры теории государства и права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Исторические основы формирования института убежища в отечественном праве

Политический интерес представляет собой выраженное и носимое государством то общее, что связывает членов общества и объединяет их в единую целостность.

При этом существование такой общности не означает отрицание специфичности входящих в нее субъектов, а предполагает ее.

В тоталитарных системах государство заинтересовано в отсутствии специфических политических интересов и поэтому стремится подавить любое их проявление.

В условиях отсутствия политического плюрализма преследуются и притесняются всякое инакомыслие и все, кто в той или иной форме демонстрирует недовольство существующим политическим режимом, а уж тем более выступает против него, рассматриваются в качестве преступников.

В период рабовладения и феодализма подобная ситуация существовала практически во всех государствах, поэтому попытки укрыться от по-

литического преследования не имели перспективы.

Однако уже в период рабовладения и феодализма на основе обычных норм гостеприимства применение института экстрадиции получило известное ограничение, ставшее первоосновой формирования права политического убежища. В период феодализма получает развитие церковно-светское и светское право убежища.

В рабовладельческий и феодальный период право убежища, будучи в основном внутригосударственным институтом, сыграло свою прогрессивную роль в ограничении кровной мести, преследования по политическим мотивам.

В этом качестве право убежища в данный исторический период способствовало формированию и развитию права политического убежища.

Стремление человека обезопасить себя от преследования формируется на уровне биологи-

ческих инстинктов, влечений, позывов, реакций, действующих на социальном уровне.

Эти процессы, как справедливо отмечается в литературе, и образуют исходный пункт социальной и человеческой культуры, опорный механизм социального контроля, регуляции и нормообразования.

Принципиально важное место среди социальных основ формирования права политического убежища стало появление на международной арене общественных систем, функционирующих на принципе политического плюрализма.

Политический плюрализм предполагает: осуществление власти противоборствующими и уравнивающими друг друга субъектами политических отношений; разделение властей; наличие легальной оппозиции; признание принципа большинства как демократическую форму политической системы общества.

В этом своем качестве плюралистические общественно-политические системы сделали практически возможным и целесообразным искать убежище от политических преследований тоталитарных государств и создали принципиальную

социальную основу для формирования права политического убежища, его институализации.

С точки зрения роли социальных систем тоталитарных и демократических государств в формировании и развитии права политического убежища парадоксальная и трудно объяснимая, на первый взгляд, ситуация сложилась в России после 1917 года.

Известно, что после установления советской власти по политическим мотивам из страны эмигрировала значительная часть лучших представителей русской интеллигенции.

Вместе с тем, как отмечается в литературе, эти же годы советское государство стало международно-признанным убежищем иммигрантов - людей подвергавшихся в своих странах политическим преследованиям.

В действительности кажущаяся парадоксальность данной ситуации объяснима и отнюдь не опровергает принципиальный вывод об обусловленности формирования права политического убежища существованием различных по уровню развития демократии и политического плюрализма общественных систем.

*Анна Сергеевна Чувальникова,
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры теории
государства и права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя*

Теория, догма и история права: проблемы методологии

Одной из не теряющих своей актуальности проблем методологии юридической науки является соотношение теории права и правовой практики. Что из них является первичным и, следовательно, по какому пути, определяющему выбор конкретной методологии юридического исследования, должно происходить их взаимодействие: «от теории к практике» или «от практики к теории»?

Понимание корней этой методологической проблемы, а, следовательно, и ее решение требует выяснения действительного соотношения теории, догмы и истории права, поскольку именно оно дает представление о том, какие средства познания соответствуют уровню методологии юридической науки, а какие играют своего рода «обеспечивающую», «подготовительную» и «вспомогательную» роль по отношению к процессу научного познания.

Роль «истории» права в этой проблеме «зависимая», поскольку определяется решением более спорного вопроса о действительном соотношении «догмы» и «теории» права, возникающего по причине того, что наиболее общие и универсальные закономерности, составляющие предмет теории права как фундаментальной юридической науки, очень часто интерпретируются как неизменные постулаты, которые не могут быть оспорены и подвергнуты сомнению. Некоторая «сумма» таких постулатов образует так называемую «догму» права, в связи с чем, и саму «теорию» нередко отождествляют с ней, полагая, что теория может существовать только как догма.

Подобное представление о «фундаменте» юридической науки подверглось наиболее убедительной критике социологической школой права и обнаруживает ряд заблуждений, осознание которых может помочь установить необходимые

ориентиры для правильного понимания роли «теории» и «догмы» права по отношению к методологии юридической науки.

Основными в ряду этих заблуждений следует назвать: а) признание догмы права в качестве не изменяющейся с течением времени частью юри-

дической науки; б) подмену научных законов и закономерностей бездоказательными утверждениями, опирающимися на действующие в соответствующий период времени принципы права и описание (в том числе, с обобщениями) текущего законодательства.

*Марина Сергеевна Лизикова,
кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора
предпринимательского права Института государства и права РАН*

История становления отрасли атомного права в системе российского права

Развитие атомной отрасли, охватившее этапы от овладения ядерной энергией, в первую очередь, в военных целях и запуска первых атомных электростанций до аварии на Чернобыльской АЭС, вызвало необходимость правового регулирования отношений в области использования атомной энергии.

События 1986 года послужили толчком к началу законодательного урегулирования отношений по использованию атомной энергии, так как в этот период остро встал вопрос обеспечения безопасности при использовании атомной энергии, защиты жизни, здоровья и имущества граждан и окружающей среды от возможных негативных воздействий, вызванных деятельностью по использованию атомной энергии. Это привело к разработке и принятию целого ряда нормативных правовых актов, регулирующих как вышеназванные отношения, так и отношения в области социальной защиты населения, пострадавшего от вредных воздействий техногенного характера.

С принятием в 1995 году основополагающего закона в рассматриваемой области - Федерального закона «Об использовании атомной энергии» началось активное развитие российского атомного права как комплексной отрасли российского законодательства. Именно с этого момента – с появ-

ления законодательства в области использования атомной энергии, закрепившего правовые нормы и институты, регулирующие отношения, связанные с использованием атомной энергии, - в юридической науке поднимается вопрос о выделении атомного права в качестве самостоятельной отрасли права.

Одним из первых ученых-юристов, отстаивавших позицию о зарождении новой отрасли права – атомного права, под которой понимается совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие при использовании атомной энергии, является А.И. Иойрыш. В своих трудах он указывает на комплексный характер атомного права и классифицирует правовые нормы, регулирующие отношения по использованию атомной энергии в мирных целях. Эта позиция нашла поддержку в работах других ученых-юристов, которые уделили внимание выделению принципов отрасли атомного права, подняли проблему наименования данной отрасли права и т.д.

В настоящее время юридическая наука рассматривает атомное право в качестве самостоятельной комплексной отрасли права, которую отличают специфический предмет и метод правового регулирования, а также наличие обособленного законодательства.

Ирина Николаевна Правкина,
кандидат юридических наук, преподаватель кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Возможности исторической методологии в исследовании правовых стратегий

Исследование различных теоретико-правовых явлений, как правило, начинается с выбора методологии, позволяющей наиболее адекватным образом отразить природу и сущность таких явлений.

Сказанное в полной мере относится к исследованию правовых стратегий.

Разрешая вопрос о применении той или иной методологии в исследовании правовых стратегий, необходимо обратить внимание на то, что преодоление методологического монизма создает возможность построения более полной картины исследуемого явления.

Несмотря на то, что наиболее адекватное представление о природе и сущности правовых стратегий достигается при условии применения в качестве базовой социологической методологии, дополнив ее элементами других методологий, можно составить более полное и всестороннее представление о них.

Применение исторической методологии в исследовании правовых стратегий позволяет решить задачи, принципиальным образом отличные от тех, для решения которых используются возможности других научных подходов (например, формально-юридического и управленческого). Возможности исторической методологии в исследовании

правовых стратегий состоят в следующем:

- во-первых, с ее помощью появляется возможность выяснить, какова степень обусловленности современных правовых стратегий историческими условиями общественной жизни, и обозначить векторы их качественного преобразования в будущем;
- во-вторых, она позволяет познать сущность современных правовых стратегий на основе познания их прошлых состояний;
- в-третьих, применяя историческую методологию, можно дифференцировать правовые стратегии исходя из многообразия историко-временных характеристик государства и права;
- в-четвертых, применение названной методологии позволяет представить право как исторически изменчивое явление, а правовую стратегию – как источник изменения права;
- в-пятых, в силу того, что существует возможность органично встраивать компоненты исторической методологии в социологическую методологию, ее применение повышает конкретность и содержательность получаемых знаний о правовой стратегии в рамках исследований, проводимых в рамках социологического подхода к пониманию права.

Олег Валерьевич Кулик,
*адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (кафедра теории государства и права) Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, главный эксперт отдела нормативно-правового обеспечения ДГСК
МВД России*

Исторический подход к селекции правовой практики с целью ее легализации

Значение исторического подхода и исторической методологии для исследования права сегодня трудно переоценить.

Право, как сложное социокультурное явление, постоянно трансформируется вместе с изменением общества, с существованием которого оно неразрывно связано. В условиях методологического плюрализма именно исторический подход позволяет изучить причины возникновения, формирования и развития государства и права в их непрерывности.

В практическом плане в отношении правовой действительности исторический подход позволяет не только аккумулировать знания о праве и его реализации на различных временных отрезках, но и способствует поиску в прошлом положительного опыта правового регулирования, который мог бы полностью или частично использоваться в настоящем.

Итак, становится очевидным, что достижению цели совершенствования правотворчества, основанного на легализации правовой практики, способствует селекция такой практики. Селекция правовой практики предполагает отбор положительной правовой практики не только среди со-

временной, но и среди всей когда-либо существовавшей.

Исторический подход к селекции правовой практики позволяет не просто не отказываться от положительных примеров правового регулирования, а, наоборот, культивировать их, попутно развивая в праве преемственность и традиционность. Это в свою очередь обеспечивает единство и неразрывность правосознания, связи между правовыми ценностями разных поколений.

Российское государство и правовая система имеют чрезвычайно богатую историю, при детальном рассмотрении которой возможно обнаружить достаточное количество положительной правовой практики для ее последующей легализации.

Одновременно применение исторического подхода к селекции правовой практики не должно абсолютизироваться и приобретать гротескные формы.

Важно помнить, что легализация правовой практики предполагает существенную инновационную составляющую, направленную не на заикливание и консервацию общественных отношений, а на их развитие.

Игорь Игоревич Мазуров,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (кафедра теории государства и права), капитан внутренней службы МВД Республики Беларусь

Роль правопритязания в актуализации приобретаемых и добываемых прав

Посредством правопритязания человек делает себя значимым для права, актуализируясь как правовой актор.

В отличие от нормативного человека – субъекта права, правовой актор обладает свободой воли, которая позволяет ему недетерминировано, осознанно определять направления развития своих антропологических проявлений в правовой жизни.

Если совокупность прав и обязанностей субъекта права зависит от той логической юридической конструкции, которой он задан (например, субъект гражданского правоотношения купли-продажи или субъект правонарушения), то актор приобретает, добывает и реализует свое право

будучи лишь отчасти ограниченным системой правовых норм.

Способом актуализации приобретаемых (предусмотренные на определенных условиях нормативной правовой системой) прав является правопритязание, правопритязание, с некоторыми оговорками, можно рассматривать и как способ актуализации добываемых прав.

Действительно, существуют такие инициативные правопритязания, которые, будучи, реализованными впервые, признаются и приобретают значение субъективного права.

Красноречивым примером является процесс экстернализации инициативных притязаний акторов права из числа представителей рабочего

класса в первые годы советской власти, направленных на добывание права, их признание, и фиксация в нормативных правовых актах.

Так, притязание на право безвозмездного распределения конфискованных помещичьих земель, будучи признанным, зафиксировано в Декрете II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов «О земле» от 8 ноября 1917 года, и являет собой пример объективации в нормативной системе добываемых прав.

Например, в настоящее время, проект Федерального закона «О цифровых финансовых активах», предложенный Министерством финансов Российской Федерации, является следствием новых притязаний на право собственности цифровых финансовых активов, возникновение которых обусловлено развитием информационных технологий и ростом объема финансовых транзакций между участниками гражданского товарооборота.

Так, в проекте предусмотрено регулирование притязаний на право выпуска токенов в форме оферты, на право осуществления майнинга, на право открытия и пользования цифровым кошельком и др.

Тем не менее, следует признать, что для повседневной юридической практики примеры добываемых прав достаточно редки, однако весьма

часто встречаются ситуации актуализации приобретаемых прав.

Приобретаемые и добываемые права сходны по механизму актуализации, однако если первые условно (при соблюдении определенных условий) предусмотрены законодательством (нормативной правовой системой), то вторые имеют источником именно правового актора и изначально внешне не детерминированы.

Таким образом, следует констатировать тот факт, что механизм правопритязания, как объективный результат развития общественных отношений и взаимодействия между членами социума, остается неизменным в случаях актуализации как приобретаемых (условно определенных в законодательстве), так и добываемых прав.

При этом когда речь идет о приобретаемых правах этот механизм выступает именно как механизм актуализации уже существующего (предусмотренного) права, если же речь идет о добываемых правах этот механизм вообще можно рассматривать как механизм формирования права (и здесь мы говорим об актуализации добываемого права уже в особом значении, как о своего рода объективации идеи права в реальных правоотношениях).