

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

4

2019

No 4

IJCSL

2019

Editorial Board

Chairman of editorial board

B.S. Ebzeev,
doctor of legal sciences, professor,
honored worker of science of the
Russian Federation, honored lawyer of
the Russian Federation

Б.С. Эбзеев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ, заслуженный юрист РФ

Editor-in-Chief

V.O. Luchin,
doctor of legal sciences, professor,
honored worker of science of the
Russian Federation, honored lawyer
of the Russian Federation

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

Members of the Editorial Board

G.A. Vasilevich,
doctor of legal sciences,
professor (Republic of Belarus)

Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный юрист
Республики Беларусь

S.N. Baburin,
doctor of legal sciences, professor

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор

A.M. Velichko,
doctor of legal sciences, honored
lawyer of the Russian Federation

А.М. Величко,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист РФ

V.I. Grishin,
doctor of economic sciences,
professor

В.И. Гришин,
доктор экономических наук,
профессор

G.S. Gurbanov,
doctor of legal sciences, professor

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор

M.L. Davydova,
doctor of legal sciences, professor

М.Л. Давыдова,
доктор юридических наук,
профессор

A.V. Demetrashvili,
doctor of legal sciences, professor

А.В. Деметрашвили, доктор
юридических наук, профессор

A.A. Ivanov,
doctor of legal sciences

А.А. Иванов,
доктор юридических наук

O.G. Karpovich,
doctor of political sciences, doctor of
legal sciences, professor

О.Г. Карпович,
доктор политических наук, доктор
юридических наук, профессор

Редакционная коллегия

R. Kvaratskheliya,
doctor of legal sciences, professor

Р. Кварацхелия,
доктор юридических наук,
профессор

O.Yu. Kokurina,
doctor of legal sciences

О.Ю. Кокурина,
доктор юридических наук

V.A. Kruglov,
doctor of legal sciences, professor

В.А. Круглов,
доктор юридических наук,
профессор

R.A. Kurbanov,
doctor of legal sciences, professor,
honored lawyer of the Russian
Federation

Р.А. Курбанов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

V.P. Malakhov,
doctor of legal sciences, professor,
honored worker of science of the
Russian Federation

В.П. Малахов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки Российской Федерации

N.V. Mikhaylova,
doctor of legal sciences, professor

Н.В. Михайлова,
доктор юридических наук, профессор

R.S. Mulukaev,
doctor of legal sciences, professor,
honored worker of science of the
Russian Federation

Р.С. Мулукаев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ

V.V. Nevinsky,
doctor of legal sciences, professor,
honored lawyer of the Russian
Federation, corresponding member
of the Siberian office of Academy of
Sciences of the higher school of the
Russian Federation

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

Sh.M. Nuradinov,
doctor of legal sciences, professor

Ш.М. Нурадинов,
доктор юридических наук,
профессор

V.V. Oksamytny,
doctor of legal sciences, professor,
honored lawyer of the Russian
Federation

В.В. Оксамытный,
доктор юридических наук,
профессор,
Заслуженный юрист РФ

A.A. Opaleva,
doctor of legal sciences, professor

А.А. Опалева,
доктор юридических наук,
профессор

A.M. Osavelyuk,
doctor of legal sciences, professor

А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук,
профессор

A.S. Prudnikov,
doctor of legal sciences, professor,
honored lawyer of the Russian
Federation

А.С. Прудников,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

T.M. Pryakhina,
doctor of legal sciences, professor,

Т.М. Пряхина,
доктор юридических наук,
профессор

V.E. Safonov,
doctor of legal sciences, professor,
honored lawyer of the Russian
Federation

В.Е. Сафонов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ

N.I. Utkin,
doctor of legal sciences, professor,
honored lawyer of the Russian
Federation

Н.И. Уткин,
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист РФ

A.G. Khabibulin,
doctor of legal sciences, professor

А.Г. Хабибулин,
доктор юридических наук,
профессор

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

Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук,
профессор

N.M. Chepurnova,
doctor of legal sciences,
professor, honored lawyer
of the Russian Federation

Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист РФ

V.I. Chervonyuk,
doctor of legal sciences,
professor

В.И. Червонюк,
доктор юридических наук,
профессор

L.T. Chihladze,
doctor of legal sciences,
professor,

Л.Т. Чихладзе,
доктор юридических наук,
профессор

M.L. Davydova
doctor of legal sciences

М.Л. Давыдова
Доктор юридических наук

N.D. Eriashvili,
candidate of historical
sciences, candidate
of legal sciences,
doctor of economic sciences,
professor, laureate of the RF
Government Prize in the field
of science and technology

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

Registration certificate
404498691

Editor in Chief

Chairman of editorial board

B.S. Ebzeev,

*doctor of law, professor,
honoured worker of science
of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian*

Federation

V.O. Lucin,

*doctor of juridical sciences,
Professor,
Honoured science worker
of Russian Federation,
Honoured lawyer of the Russian
Federation*

Chief Editor

E.N. Khazov,

doctor of legal sciences, professor

Deputy editor in chief

L.t. Chikhladze,

doctor of legal sciences, professor

Scientific secretary

M.V. Saudakhanov,

candidat of legal sciences

Responsible for the edition

M.I. Nikitin

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:

V.N. Zakaidze

CEO of publishing house

«UNITY-DANA»

1 Irina Levchenko,

Moscow, 123298

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

E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

A. Kldeiseli

44 Kazbegi Avenue, Tbilisi

0186, Righteous Georgia

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

in USA:

D.A. Skhirtladze,

3565 Edencroft Road,

Huntingdon Valley, Pennsylvania

MD, MPH +1 215-760-5939

E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

in Israel:

L.N. Tepman

doctor of economical sciences, professor

3, Tze'Elim, Yokneam

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

CONTENTS 4/2019

A.V. ASTASHKINA, E.I. BYCHKOVA. Features of Legal Clinics in Educational Organizations of the Ministry of Internal Affairs of Russia	5
M.N. BOBYLEVA. Violation of the Election Rights of Observers During Elections and Referenda	9
I.A. GORSHENEVA, O.Y. GOLTSEVA. Migration Processes in the Modern World (Foreign Experience)	12
I.A. GORSHENEVA, N.B. NIZNICHENKO. Suicide as a Socio-Psychological Phenomenon in the Law Enforcement Structures of the United States and Great Britain	19
M.Yu. EMELIN. Constitutional and Legal Protection of Atheist's Rights In us Law Practice: Kaufmanv. Mccaughtry	25
E.Yu. ZINCHENKO, E.N. KHAZOV. Migration Security in the Prism of Russian Constitutionalism	29
S.V. KALININA, A.A. MORUKOVA. The Main Directions of Improvement of Legal Regulation of Relations in the Sphere of State Financial Control	34
L.A. LARINA, V.E. KHAZOVA. Organization and Operation of Local Governments in the Counties of the United States	40
A.A. METSGER. The Content of Individual Personal Rights and Freedoms of Man and Citizen (by the Example of Political Rights)	49
E.V. MIKHAYLOVA. The Role of Local Governments in Crime Prevention	52
K.A. NECHUSHKINA. Ensuring the Rights and Legitimate Interests of an Eyewitness in the Verification of a Crime Report	57
M.I. NIKITIN. Control and Supervision Over the Activities of the Notary in Russian Federation	61
G.A. PROKOPOVICH, A.V. POPOVA. Protecting (Protective) Democracy is a Priority Model of Development of Modern Russia	64
S.N. ANDREEVA. Ensuring Employment and Employment of Citizens Guaranteed by the Legislation of the Russian Federation	68
V.E. SIDOROVA. Citizens' Appeals as an Administrative Legal Tool to Increase the Efficiency of Interaction Between the Population and the Authorities	73
V.V. STARZECKA. The Role of Local Authorities in the Organization of Leisure of Minors	78
O.V. CHIKALOV. To the Question of the Methodology of Studying Types Professional Legal Consciousness	82
M.A. SHLAPAK. Problems of Legal Regulation of the Individual's Right to Citizenship	86
L.V. SHCHERBACHEVA. Constitutional Court Hearing	89

СОДЕРЖАНИЕ 4/2019

Свидетельство о регистрации
404498691

Председатель
редакционной коллегии

Б.С. Эбзеев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ, заслуженный юрист РФ

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

Ответственный за издание

М.И. Никитин

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:

В.Н. Закаидзе
Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»
123298, Москва,
ул. Ирины Левченко, д. 1
Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии:

А. Клдаисели
0177, Тбилиси,
пр. Александре Казбеги, 44
Справедливая Грузия
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru

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

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

Отпечатано в цифровой типографии
ООО «Буки Веди»
на оборудовании Konica Minolta
105066, Москва, ул. Новорязанская,
д. 38, стр. 1, пом. IV
Заказ

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

А.В. АСТАШКИНА, Е.И. БЫЧКОВА. Особенности деятельности юридических клиник в образовательных организациях МВД России	5
М.Н. БОБЫЛЕВА. Нарушение избирательных прав наблюдателей при проведении выборов или референдума	9
И.А. ГОРШЕНЕВА, О.Ю. ГОЛЬЦЕВА. Миграционные процессы в современном мире (зарубежный опыт)	12
И.А. ГОРШЕНЕВА, Н.Б. НИЖНИЧЕНКО. Суицид как социально-психологическое явление в правоохранительных структурах США и Великобритании	19
М.Ю. ЕМЕЛИН. Конституционно-правовая защита прав атеистов в правоприменительной практике США: Kaufmanv. Mcsaughtry	25
Е.Ю. ЗИНЧЕНКО, Е.Н. ХАЗОВ. Миграционная безопасность в призме Российского конституционализма	29
С.В. КАЛИНИНА, А.А. МОРУКОВА. Основные направления совершенствования правового регулирования отношений в сфере осуществления государственного финансового контроля	34
Л.А. ЛАРИНА, В.Е. ХАЗОВА. Организация и деятельность органов местного самоуправления в графствах Соединенных Штатах Америки	40
А.А. МЕЦГЕР. Содержание отдельных личных прав и свобод человека и гражданина (на примере политических прав)	49
Е.В. МИХАЙЛОВА. Органы местного самоуправления как субъект профилактики правонарушений (на примере города Москвы)	52
К.А. НЕЧУШКИНА. Обеспечение прав и законных интересов очевидца при проверке сообщения о преступлении	57
М.И. НИКИТИН. Контроль и надзор за деятельностью нотариуса в Российской Федерации	61
Г.А. ПРОКОПОВИЧ, А.В. ПОПОВА. Защищающая (протективная) — демократия приоритетная модель развития современной России	64
С.Н. АНДРЕЕВА. Обеспечение занятости и трудоустройства граждан, гарантируемое законодательством Российской Федерации	68
В.Е. СИДОРОВА. Обращения граждан как административно-правовой инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти	73
В.В. СТАНДЕЦКАЯ. Роль органов местного самоуправления в организации досуга несовершеннолетних	78
О.В. ЧИКАЛОВ. К вопросу о методологии изучения типов профессионального правосознания	82
М.А. ШЛАПАК. Проблемы правового регулирования права личности на гражданство	86
Л.В. ЩЕРБАЧЕВА. Конституционное судебное заседание	89

УДК 34
ББК 67

© А.В. АСТАШКИНА, Е.И. БЫЧКОВА. 2019

Features of Legal Clinics in Educational Organizations of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Особенности деятельности юридических клиник в образовательных организациях МВД России

Anastasia Vladimirovna ASTASHKINA,

Candidate of legal sciences, Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Associate Professor,
Department of Civil and Labor Law, Civil Procedure

E-mail: asanastasia@yandex.ru

Анастасия Владимировна АСТАШКИНА,

кандидат юридических наук, Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, доцент кафедры гражданского
и трудового права, гражданского процесса

E-mail: asanastasia@yandex.ru

Ekaterina Igorevna BYCHKOVA,

Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2nd year cadet of the Faculty of Police Training
for Law Enforcement Units

E-mail: kate5six5@yandex.ru

Екатерина Игоревна БЫЧКОВА,

Московский Университет МВД России имени В.Я. Кикотя, курсант 2 курса Факультета подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка

E-mail: kate5six5@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.03 — гражданское право, семейное право, предпринимательское право, международное
частное право

Для цитирования. А.В. АСТАШКИНА, Е.И. БЫЧКОВА. Особенности деятельности юридических клиник в образовательных
организациях МВД России // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 5—8.

Annotation. In the article on the basis of the analysis of the current legislation features of activity of legal clinics connected with their legal status in structure of the educational organizations of system of the Ministry of internal Affairs of Russia are investigated.

Key words: legal clinic, system of the Ministry of internal Affairs of Russia, legal status, structural unit

Аннотация. В статье на основе анализа действующего законодательства исследуются особенности деятельности юридических клиник связанные с их правовым статусом в структуре образовательных организаций системы МВД России.

Ключевые слова: юридическая клиника, система МВД России, правовой статус, структурное подразделение

В настоящее время наряду с предоставлением гражданам бесплатной юридической помощи в рамках ее государственной системы широкое распространение получила также негосударственная система бесплатной юридической помощи.

При этом предоставление бесплатной юридической помощи в рамках негосударственной системы в соответствии с п. 2 ст. 22 Феде-

рального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹ осуществляется, в том числе, на основе деятельности юридических клиник при образовательных организациях высшего образования.

В целях упорядочения деятельности юридических клиник при образовательных организациях высшего образования приказом

Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 ноября 2012 г. № 994 был утвержден Порядок создания образовательными учреждениями высшего профессионального образования юридических клиник и порядка их деятельности в рамках негосударственной системы оказания бесплатной юридической помощи², определяющий правила создания и порядок деятельности юридических клиник при образовательных организациях высшего образования, в том числе системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России).

Многие образовательные организации высшего образования создали юридические клиники в организационно-правовых формах, видах и по направлениям деятельности, соответствующим требованиям Порядка. Так, по данным Центра развития юридических клиник, в образовательной среде высших учебных заведений Российской Федерации функционирует более 150 юридических клиник, заключивших договоры о сотрудничестве с Автономной некоммерческой организацией «Центр развития юридических клиник»³.

Не меньшее внимание уделяется вопросам формирования, деятельности и повышения ее эффективности в отношении юридических клиник в образовательных организациях системы МВД России⁴, что обусловлено необходимостью повышения качества профессиональной подготовки будущих выпускников с помощью практико-ориентированного обучения курсантов.

Применение именно такого подхода способствует достижению максимально полного соответствия результатов обучения действующим Федеральным государственным образовательным стандартам высшего образования.

Юридическая клиника занимает свое особое место в системе приемов и форм педагогического воздействия на обучающегося в целях формирования у него профессиональных навыков юриста. Принятие обучающимся к своему производству реальной юридической проблемы — проблемы конкретного человека, имеющего свои интересы, ставит перед обучающимся задачи, принципиально отличные от решения учебных казусов⁵.

Юридические клиники сегодня функционируют при подавляющем большинстве образовательных организаций системы МВД России: Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя, Рязанский филиал Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя, Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, Воронежский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, Казанский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, Уфимский юридический институт МВД России.

Особенности их деятельности связаны, прежде всего, с правовым статусом юридических клиник в структуре образовательных организаций системы МВД России, который в настоящее время вызывает вопросы и неоднозначное толкование. Чем это вызвано?

Специальная гражданская правосубъектность не предоставляет возможности образовательным организациям системы МВД России, осуществляющим свою деятельность в организационно-правовой форме федеральных государственных казенных учреждений, создавать юридические клиники в качестве самостоятельных юридических лиц, поскольку учреждения вправе осуществлять деятельность, определенную учредителем в их учредительных документах. Поэтому фактически юридические клиники при образовательных организациях системы МВД России сформированы как структурные подразделения на внештатной основе, как правило, при кафедрах.

При сравнительном анализе законодательства регулирующего правовой статус юридических клиник в образовательных организациях

высшего образования и юридических клиник в образовательных организациях системы МВД России необходимо учитывать, что Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁶ в пункте 2 статьи 27 содержит открытый перечень структурных подразделений образовательных организаций, в том числе: центры, клиники, лаборатории и иные предусмотренные локальными нормативными актами образовательной организации структурные подразделения. Это предусматривает возможность для образовательных организаций системы МВД России создавать юридические клиники в форме обособленных структурных подразделений и самостоятельно определять их виды.

Кроме того, для обеспечения правовой основы деятельности юридической клиники в качестве структурного подразделения руководитель образовательной организации разрабатывает положение о юридической клинике, которое утверждается Уставом образовательной организации в соответствии с Порядком.

В то же время Приказ МВД России от 25 июня 2015 года № 707 «Об организационных вопросах образовательных организаций МВД России»⁷ не выделяет юридические клиники в качестве самостоятельных структурных подразделений, но и не содержит запретов для создания иных структурных подразделений, предоставляя возможность образовательным организациям системы МВД России создавать центры (отделы, отделения, группы, направления), не предусмотренные типовыми инструкциями, при условии обоснованной необходимости.

При этом важно учитывать, что гражданское законодательство не содержит определения структурного подразделения юридического лица, ограничиваясь лишь указанием в ст. 55 Гражданского кодекса РФ на его виды — представительства и филиалы, которые расположены вне места его нахождения.

Как следует из анализа практики работы юридической клиники Нижегородской академии МВД России с 18 января 2016 г. в рамках проведения организационно-штатных меро-

приятий юридическая клиника вошла в структуру учебного отдела как самостоятельное структурное подразделение (приказ МВД России от 22 декабря 2015 г. № 1218 «Об организационно-штатных вопросах Нижегородской академии МВД России»). При этом в штатное расписание Академии были введены должности главного специалиста юридической клиники учебного отдела, специалиста по учебно-методической работе юридической клиники, инспектора по контролю за исполнением поручений юридической клиники.

Как отмечают представители клиники, функционирование на внештатной основе существенно затрудняло процесс формализации деятельности юридической клиники, в том числе в вопросах учета нагрузки профессорско-преподавательского состава, задействованного в процессе оказания бесплатной юридической помощи, документационного сопровождения данного процесса, что отражалось на количественных и качественных показателях, характеризующих деятельность юридической клиники, а также не позволяло полноценно включить ее в качестве образовательного инструмента в рамки образовательного процесса⁸.

Вместе с тем, практика деятельности юридической клиники Нижегородской академии МВД России в качестве самостоятельного структурного подразделения учебного отдела с утвержденным штатным расписанием, не получила свое практическое развитие в других образовательных организациях системы МВД России.

Особенности правового положения юридических клиник в образовательных организациях системы МВД России, например, в качестве самостоятельных структурных подразделений, а также вопрос о возможности учета нагрузки по текущей деятельности у руководства и преподавателей-кураторов юридических клиник неоднократно становились предметом разъяснений Департамента государственной службы и кадров МВД России.

Так, из разъяснения по первому вопросу следует необходимость его дополнительной

проработки, а разъяснение на запрос Восточно-Сибирского института МВД России предусматривает, что в соответствии со статьей 22 Федерального закона № 324-ФЗ негосударственная система бесплатной юридической помощи, участниками которой являются юридические клиники, формируется на добровольных началах и на безвозмездной основе. В этой связи работа в юридической клинике не может включаться в индивидуальные планы работы профессорско-преподавательского состава и учитываться при учете их учебной и иных видов нагрузки. По этой же причине необходимость включения в должностные регламенты (должностные инструкции) сотрудников (работников) образовательных организаций системы МВД России функциональных обязанностей по осуществлению работы в юридической клинике должна быть определена после проработки вопроса о порядке включения юридических клиник в структурную схему организационного построения образовательных организаций системы МВД России⁹.

Таким образом, исследование одного из аспектов, отражающих особенности деятельности юридических клиник в образовательных организациях МВД России свидетельствует о необходимости выработки более четких критериев определения правового статуса юридической клиники образовательных организаций системы МВД России, которые будут способствовать также определению понятия структурное подразделение образовательной организации.

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725 (далее — Федеральный закон № 324-ФЗ).

² Российская газета. 2012. 26 дек. № 298 (зарегистрирован в Минюсте России 19 декабря 2012 года, регистрационный № 26198; далее — Порядок).

³ Карта пунктов бесплатной юридической помощи // URL: <http://codolc.com/clinics>.

⁴ Оказание бесплатной юридической помощи в образовательных организациях системы МВД России (на примере работы юридических клиник): методические рекомендации / [Р.М. Ахмедов и др.; рук. авт. кол. Р.М. Ахмедов]. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019.

⁵ Профессиональные навыки юриста: учебник для академического бакалавриата / Е.Н. Доброхотова [и др.]; под общ. Ред. Е.Н. Доброхотовой. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 28.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2012, № 53, ст. 7598; 2018, № 32, ст. 5122.

⁷ Официально опубликован не был // СТРАС «Юрист».

⁸ Карпычев М.В., Лесневская Н.Г., Хмыз А.А. Эффективность практико-ориентированного обучения, реализованного через интеграцию в образовательный процесс юридической клиники как структурного подразделения, на примере Нижегородской академии МВД России: аналитический обзор. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017. С.4.

⁹ Официально опубликован не был // СТРАС «Юрист».

УДК 342.8
ББК 67.400.8

© М.Н. БОБЫЛЕВА. 2019

Violation of the Election Rights of Observers During Elections and Referenda

Нарушение избирательных прав наблюдателей при проведении выборов или референдума

Marina Nicolayevna BOBYLEVA,

Adjunct first year study Faculty of preparation of scientific and pedagogical and scientific staff Moskow University of Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Y. Kikot

E-mail: marinchatyi.ru@bk.ru

Марина Николаевна БОБЫЛЕВА,

адъюнкт первого года обучения Факультета подготовки научно педагогических и научных кадров Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: marinchatyi.ru@bk.ru

Научный руководитель: Елена Олеговна Бондарь заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Для цитирования. М.Н. БОБЫЛЕВА. Нарушение избирательных прав наблюдателей при проведении выборов или референдума // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 9—11.

Annotation. The right to elect and be elected is the constitutional right of a citizen of the Russian Federation. Great attention is paid to the legality of voting. Observers are subjects exercising public control over the legality of actions of members of the precinct election commission. The author examined the concept of «observers» and outlined the range of their rights. He also gave a general description of an administrative offense, encroaching on the rights of observers.

Key words: suffrage, elections, observers, internal affairs bodies, offense

Аннотация. Право избирать и быть избранным является конституционным правом гражданина Российской Федерации. Огромное внимание уделяется законности проведения голосования. Наблюдатели являются субъектами осуществляющими общественный контроль за законностью действий членов участковой избирательной комиссии. Автор рассмотрел понятие «наблюдателей» и обозначил круг их прав. Также дал общую характеристику административного правонарушения, посягающего на права наблюдателей.

Ключевые слова: избирательное право, выборы, наблюдатели, органы внутренних дел, правонарушение

Избирательное право является одним из ключевых конституционных прав гражданина Российской Федерации и включает в себя право избирать и избираться в органы государственной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления¹. Также граждане Российской Федерации в рамках избирательного

права могут принимать участие в представлении кандидатов, а также в формировании списков кандидатов, принимать участие в проведении предвыборной агитации. В последнее время, большое внимание привлечено к реализации прав граждан на участие в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссия, в том числе подведение

итогах голосования и установление результатов выборов. Сейчас это осуществляется как посредством личного участия наблюдателей на избирательном участке, так и посредством использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в режиме «online».

Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наблюдателем признается гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за деятельностью избирательной комиссии в период проведения голосования, подведения его итогов, определения результатов выборов или референдума.²

Одним из ключевых принципов, реализуемых при проведении выборов, является принцип гласности в деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума. Указанный принцип создает возможность для граждан, кандидатов, избирательных объединений, других участников избирательной кампании, кампании референдума вести общественный контроль за ходом подготовки и проведения выборов, референдума, деятельностью избирательных комиссий, комиссий референдума, в том числе при подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума³. Принцип гласности, установленный Конституцией РФ, реализуется посредством обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц обеспечить возможность ознакомления со списком избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне избирательного участка.

Основные права наблюдателя установлены ст.30 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». К ним относятся право знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, реестром обращений на

голосование вне помещения; находиться в помещении для голосования, а также при подведении итогов выборов или референдума; наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям, присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования, наблюдать за подсчетом голосов избирателей; знакомиться с протоколами участковой комиссии об итогах голосования, а также получать копии протоколов; вносить предложения и замечания по порядку проведения выборов, и действий участковой избирательной комиссии, а также обжаловать действия участковой избирательной комиссии

Нарушение установленных федеральным законодательством прав наблюдателей предусматривает административную ответственность по ч. 1 ст. 5.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴.

Объективная сторона данного правонарушения выражается в совершении действий, которые нарушают права наблюдателя, установленных в законе⁵. Например, частым нарушением является незаконное удаление наблюдателя с избирательного участка. При проведении выборов или референдума наблюдатель обладает правом перемещаться по избирательному участку, в том числе контролировать процесс выдачи бюллетеней и заполнение документации участковой избирательной комиссией. Для удаления наблюдателя с избирательного участка принимается мотивированное решение участковой избирательной комиссии или вышестоящей комиссией обязательно в письменном виде. Решение о нарушении наблюдателем закона о проведении выборов или референдума принимается коллегиально, а не единолично, и решение принимается путем голосования.

Должностные лица органов внутренних дел, комиссий референдума и избирательных комиссий, наделяются отдельными административными и юрисдикционными полномочиями. Перечисленные субъекты имеют право на составление протоколов об административных правонарушениях, использование определенных мер административного пресечения, осуществление иных процессуальных действий.

При нарушении избирательных прав наблюдателя, субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1, ст. 5.6 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении являются должностные лица, в том числе председатель и члены участковой избирательной комиссии.

Дела о рассматриваемых правонарушениях, посягающие на активное или пассивное избирательное право, производство по которым производят как административное расследование, рассматривают судьи одного из районных судов. Если же не требуется проведение административного расследования, то рассмотрение осуществляют мировые судьи. Необходимо обратить внимание, что для привлечения к административной ответственности необходимо доказать незаконность действий со стороны участковой избирательной комиссии. В качестве доказательств могут быть признаны фото и видеоматериалы, на которых будет запечатлен факт нарушения законодательства со стороны членов избирательной комиссии по отношению к наблюдателю.

В качестве административного наказания по отношению к должностным лицам применяется административный штраф в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей. Дела об административном правонарушении рассматриваются мировым судьей, по месту совершения административного правонарушения в пятидневный срок.

При выявлении административного правонарушения, совершенного должностным лицом, являющегося членом избирательной комиссии закон не предусматривает возможность немедленного отстранения его от исполнения своих полномочий на избирательном участке. Таким образом, при нарушении прав наблюдателя, лицо, совершившее административное правонарушение, продолжает осуществлять свою деятельность в течение проведения голосования. Данное обстоятельство создает предпосылки к нарушению порядка проведения выборов.

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

² Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

³ Избирательное право Российской Федерации: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / И.В. Захаров [и др.]; под редакцией И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2019. С.124—125.

⁴ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ

⁵ Комментарий к кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: практические рекомендации по ред. Г.Ю. Касьяновой. Издательство АБАК, 2019. С. 234.

УДК 34
ББК 67

© И.А. ГОРШЕНЕВА, О.Ю. ГОЛЬЦЕВА. 2019

Migration Processes in the Modern World (Foreign Experience)

Миграционные процессы в современном мире (зарубежный опыт)

Irina Arkadiyevna GORSHENEVA,

Head of Foreign Languages Department, Moscow University of the MIA of Russia named after V.J. Kikot, Honored Worker of Higher School of Russia, Professor, Candidate of Law

E-mail: linqua429@mail.ru

Ирина Аркадьевна ГОРШЕНЕВА,

заведующая кафедры «Иностранных языков» Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, заслуженный деятель Высшей школы России, профессор, канд. юрид. наук

E-mail: linqua429@mail.ru

Olga Yuryevna GOLTSEVA,

Associate Professor of Foreign Languages Department, Moscow University of the MIA of Russia named after V.Y. Kikot,

E-mail: lightning60@mail.ru

Ольга Юрьевна ГОЛЬЦЕВА,

доцент кафедры «Иностранных языков» Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: lightning60@mail.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право, административный процесс

Для цитирования. И.А. ГОРШЕНЕВА, О.Ю. ГОЛЬЦЕВА. Миграционные процессы в современном мире (зарубежный опыт) // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 12—18.

Annotation. The Article is devoted to the analysis of global trends of migration flows and their intensive impact on the demographic, economic, social, socio-cultural and political situation in countries. The problems faced by migrants and a set of measures to integrate foreigners into society are analyzed. The role of diasporas as an important element of implementing the migration policy of the state is considered.

Key words: foreign experience, migration flows, state migration policy, Diaspora

Аннотация. Статья посвящена анализу глобальных тенденций миграционных процессов и их интенсивному влиянию на демографическую, экономическую, социальную, социально-культурную и политическую ситуацию в странах. Проанализированы проблемы, с которыми сталкиваются мигранты, и систему мероприятий, нацеленных на интеграцию иностранцев в общество. Рассмотрена роль диаспор как важного инструмента реализации миграционной политики государства.

Ключевые слова: зарубежный опыт, миграционные потоки, государственная миграционная политика, диаспора

Из-за отсутствия сопоставимых данных во многих регионах мира трудно описать глобальные тенденции миграционных процессов. Ежегодные статистические данные о миграционных потоках в большинстве своем ограничиваются анализом стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [1].

После значительного увеличения объема миграции на рубеже веков и пика в 2007 году в ответ на глобальный финансовый кризис постоянный приток капитала в страны ОЭСР в 2008 и 2009 годах резко сократился. С 2011 года миграционные потоки увеличились почти на 25 процентов — с 4 миллионов до почти 5 миллионов (OECD, 2017). Этот рост во мно-

гом обусловлен гуманитарной миграцией в Европейские страны. После спада, зафиксированного в 2017 году в основном из-за сокращения числа гуманитарных мигрантов, миграционные потоки в страны ОЭСР в 2018 году вновь начали расти и составили около 5,3 миллиона новых постоянных иммигрантов (OECD, 2019). Глобальные оценки, основанные на данных переписи, показывают, что 0,5 процента — или приблизительно 37 миллионов человек — покинули свои родные страны, чтобы в период с 2010 по 2015 год жить в другой стране [2].

В 2018 году страны ОЭСР получили около 5,3 млн новых постоянных мигрантов, что на 2% больше, чем в 2017 году. С 2015 года европейские страны совместно приняли больше постоянных мигрантов, чем Соединенные Штаты, которые, тем не менее, остаются самой крупной страной назначения для мигрантов, на втором месте находится ФРГ [3].

В 2018 году число заявлений о предоставлении убежища в странах ОЭСР сократилось до 1,09 миллиона. Большинство просителей убежища прибыли из Афганистана, за ними следуют Сирия, Ирак и Венесуэла. Из-за сокращения числа ходатайств о предоставлении убежища число зарегистрированных беженцев также сократилось. Однако, наблюдается рост других видов постоянной миграции, в частности трудовой миграции (+6%). Временная трудовая миграция, когда человек мигрирует в течение ограниченного времени для работы, значительно увеличилась в 2017 году, достигнув 4,9 миллиона человек. К примеру, Польша является главным пунктом временной трудовой миграции, за которой следуют Соединенные Штаты. В зоне Европейского союза (ЕС) и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) работники, «размещенные» своими работодателями для работы в других государствах-членах ЕС/ЕАСТ, представляют собой основной канал для временного найма, присылая около 2,7 млн обращений [4].

Страны ОЭСР продолжают корректировать свои программы трудовой миграции в целях повышения уровня отбора и выявления требующихся специалистов. Ряд стран также реформировали свои процедуры въезда для инвесторов-мигрантов или создали новые,

финансирующие стартапы, в то же время некоторые страны ввели ограничения на процедуры воссоединения семей или упростили уже существующие правила предоставления убежища.

Перспективы трудоустройства мигрантов продолжали улучшаться в 2018 году, опираясь на позитивные тенденции, наблюдавшиеся в течение последних пяти лет. В среднем по странам ОЭСР трудоустроено более 68% мигрантов, а уровень безработицы в этой среде ниже 9%. В странах, где уровень занятости был относительно высоким, например в Ирландии или Соединенном Королевстве, показатели занятости недавних иммигрантов значительно улучшились. В Италии и Франции, где в 2018 году было занято лишь около 40% мигрантов, никаких изменений в показателях занятости недавних мигрантов не наблюдалось [5].

В связи с постоянным сокращением притока просителей убежища и беженцев внимание государственной политики постепенно смещается от организации приема вновь прибывших к разработке, корректировке и реализации политики интеграции. Некоторые страны увеличили ресурсы местных органов власти для содействия интеграции вновь прибывших. В частности, страны приняли меры по улучшению языковой ассимиляции иммигрантов, организовав подготовительные курсы по изучению гражданских и культурных ценностей, социальных норм и разрабатывают системы оценивания и признания формальных профессиональных квалификаций [6].

Следует, однако, заметить, что воздействие иммиграции на занятость и заработную плату коренных жителей по-прежнему вызывает серьезную озабоченность в ходе общественных дебатов. Государства уделяют большое внимание изучению влияния роста иммиграционных потоков на рынок труда, особенно постоянным иммигрантам. Однако первые оценки показывают, что временные мигранты вносят значительный вклад в занятость во многих странах ОЭСР. В 6 из 20 стран они добавляют 2% или более к общей численности занятого населения-резидента. Люксембург

и Швейцария получают больше всего временных трудовых мигрантов по отношению к населению, в основном за счет работников ЕС/ЕАСТ. Новая Зеландия, Корея и Израиль также входят в первую пятерку принимающих иммигрантов стран. В странах ЕС/ЕАСТ доля свободно перемещающихся трудовых мигрантов, включая трансграничных работников, составляет около 1% от общей численности постоянно занятого населения. Можно отметить, что временные трудовые мигранты вносят наибольший вклад в строительство и обрабатывающую промышленность [7].

В ряде недавних политических дебатов ставилась под сомнение роль воссоединения семей в интеграции и применяемая стратегия, особенно в контексте резкого увеличения числа беженцев [8].

Новые данные по странам ОЭСР показывают, что подавляющее большинство семейных мигрантов живут вместе со своими супругами в принимающих странах. Доля мигрантов, чей супруг отсутствует, остается ниже 20% почти во всех странах ОЭСР [9]. Данные о том, насколько отсроченное воссоединение семьи влияет на жизнедеятельность основного мигранта, не достаточно четкие. С одной стороны, основные мигранты, чьи супруги прибыли в принимающую страну через некоторое время после них, получают, даже спустя десять лет или более, значительно более низкую заработную плату, чем те, чье воссоединение семьи не было отложено. С другой стороны, они более заинтересованы в постоянной работе.

Задержки в воссоединении также сказываются на супругах и перспективах их интеграции, особенно для женщин. В европейских странах ОЭСР и Соединенных Штатах супруги, чье прибытие задерживается, демонстрируют более низкий уровень владения языком принимающей страны после пяти лет и более пребывания в стране, чем те, чье воссоединение было своевременным. На результатах интеграции детей-мигрантов могут также сильно сказываться длительные задержки воссоединения, особенно с точки зрения уровня владения языком принимающей страны и результатов образования. Взрослые мигранты, чьи родители живут с ними, с большей вероятностью

найдут работу и будут работать дольше, особенно при наличии маленьких детей [10].

В настоящее время страны Западной Европы стали пристанищем и убежищем для многих миллионов мигрантов, преимущественно из стран Азии и Африки, а также Латинской Америки и государств Карибского бассейна, которые страдали от низкого уровня жизни в своих родных государствах. Среди наиболее заметных групп мигрантов в западноевропейских государствах можно отметить, прежде всего, выходцев из мусульманских стран Ближнего Востока и Северной Африки. Это многомиллионные турецкая и курдская диаспоры (наиболее многочисленны в Федеративной Республике Германии, Австрии, Франции и Нидерландах); арабо-берберская диаспора из Алжира, Марокко и Туниса (наиболее многочисленна во Франции, Испании, Швеции); африканские диаспоры (наиболее многочисленны во Франции, Испании, Италии, Великобритании, Нидерландах и Германии); индо-пакистанские диаспоры (наиболее многочисленны в Великобритании, пакистанцы также в скандинавских странах); индонезийские диаспоры (наиболее многочисленны в Нидерландах); афро-карибские диаспоры (наиболее многочисленны в Великобритании, Нидерландах, Франции); латиноамериканские диаспоры (наиболее многочисленны в Испании, Португалии, Италии) [11].

Однако, несмотря на то, что в целом на территории стран Западной Европы присутствуют мигранты из большинства стран мира, наибольшие проблемы возникают с выходцами из стран Ближнего Востока и Африканского континента. Сказываются серьезные культурные различия между европейцами и выходцами из Северной, Западной, Северо-Восточной Африки, Передней и Южной Азии. Именно выходцы из этих регионов чаще всего фигурируют в криминальных сводках правоохранительных органов европейских государств, а также участвуют во всевозможных массовых волнениях, пополняют ряды экстремистских группировок [12].

Хотя миграция несет в себе определенные выгоды, такие как поощрение мультикультурализма обществ и ускорение экономического роста государств, миграция также создает

большие проблемы с точки зрения прав человека мигрантов. Ряд международных правозащитных организаций отметили, что именно потому, что эти лица являются мигрантами, они, как правило, становятся жертвами большинства нарушений прав человека. Многие нарушения прав человека мигрантов касаются непосредственного воздействия на членов их семей [13].

Таким образом, становится ясно, что иммигранты и трудящиеся-мигранты находятся в уязвимом положении. Часто они не знакомы с законом и не говорят на его языке. Порой они встречают откровенную враждебность со стороны местного населения, в том числе и властей. Трудящиеся-мигранты, не имеющие документов, оказываются в особенно трудном положении и еще более подвержены злоупотреблениям [14].

Мигранты постоянно сталкиваются с препятствиями в обеспечении нормальной жизнедеятельности: произвольные аресты и нарушения надлежащей правовой процедуры, не всегда обоснованная коллективная депортация, дискриминация в предоставлении гражданства или социальных услуг и др. [15].

Право на защиту закона, бесчеловечные условия содержания под стражей, притеснения со стороны властей, в том числе сотрудников полиции и иммиграционных служб, и неспособность защитить себя в случаях эксплуатации недобросовестных работодателей. Данные проблемы становятся еще более острыми, в частности, для женщин и детей-мигрантов, которые кроме уже выше отмеченного, сталкиваются с сексуальными домогательствами, избиениями и условиями труда ниже установленных [16].

Необходимость сохранения некоторой закрытости в повседневной жизни ведет к большей уязвимости жертв преступлений и нарушений их прав человека со стороны властей и отдельных лиц на различных этапах миграционного процесса, способствуя усугублению боязни мигрантов обратиться к властям из-за возможных последствий, главным образом, ареста и депортации. Описанные выше ситуации уязвимости приводят к тому, что мигранты страдают от различных форм дискриминации.

Как правило, мигранты часто подвергаются дискриминации не только из-за своего национального происхождения или в более широком смысле из-за того, что они являются иностранцами, но и из-за таких факторов, как возраст, пол, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, этническая и расовая принадлежность, инвалидность, крайняя степень обнищания и т.д. [17].

На данный момент миграционные процессы являются закономерным результатом экономического и социокультурного расслоения современного мира. Рынок труда в развитых странах диктует спрос на дешевую рабочую силу, поскольку представители коренного населения давно не хотят занимать вакансии, не предоставляющие ни достойной оплаты, ни карьерного роста, ни интересной и жизнеутверждающей работы. С другой стороны, десятки стран мира характеризуются низким и даже крайне низким уровнем жизни совершенно не пригодным для жизни, перенаселенностью, нестабильной политической и экономической обстановкой в государстве. Граждане государств «третьего мира» стараются найти в миграции шанс на обретение приемлемого достатка, спокойствия, которых они, возможно, не смогли найти в собственном государстве, избавления от войн и государственных переворотов, межэтнических конфликтов. Часто представители правозащитных организаций и лидеры диаспор заявляют о нападениях неонацистов, скинхедов и прочих экстремистов в «принимающих странах». Однако, в действительности, жизнь в любой стране Запада для большинства мигрантов является куда более безопасной и желаемой, нежели жизнь в родных государствах [18]. Да, имеют место и нападения экстремистов, и случаи убийства по причине расовой или религиозной неприязни, но их масштаб не сравним с войнами и массовым насилием, творящимся во многих странах Африки и Азии [19].

Казалось бы, мигранты из нестабильных стран «третьего мира», приезжая на временное или постоянное место жительства в страны Европы, обретают долгожданное сравнитель-

ное благополучие. Чем же тогда объясняется тот факт, что они становятся наиболее взрывоопасной массой, насыщенной высоким социально-деструктивным потенциалом? Дело в том, что, *во-первых*, европейские рынки труда имеют тенденции к снижению спроса на рабочую силу. Мигрантов из Африки и Азии в Европу прибывает намного больше, чем требуется для заполнения существующих вакансий. Тем более, что производства многих корпораций давно перенесены в «третий мир», где рабочая сила дешевле, чем труд мигрантов, прибывших в Европу.

Во-вторых, многие мигранты и немышляют о трудоустройстве — им хорошо известно от ранее прибывших земляков о социальных пособиях в богатой Европе, либо о многочисленных путях криминального заработка. Не менее важна и проблема социальной дискриминации. В Европе мигранты, несмотря на все заявления леволиберальных политиков о толерантном к ним отношении, встречают явно негативную реакцию на свое присутствие в стране со стороны значительной части местных жителей. В совокупности с вынужденной занятостью в не престижных и низкооплачиваемых сферах труда, либо с безработицей и маргинальным положением, это культурное отчуждение способствует социальной изоляции мигрантов от «принимающего общества» [20].

В большинстве европейских городов давно сформировались настоящие анклав и гетто мигрантов, где последние живут в достаточно замкнутой среде, воспроизводя модели поведения и образ жизни, характерный для их родных стран. Происходит феномен, называемый в социологии «этнической анклавизацией» или «сегрегацией» мигрантов [21]. В свою очередь, сегрегация существенно затрудняет механизмы интеграции мигрантов в «принимающее общество», способствует дальнейшей консервации в эмигрантской среде архаичных моделей поведения и мировоззренческих установок. Отсюда — многочисленные проявления роста фундаменталистских и экстремистских настроений в мигрантской среде [22].

Последствия миграционных процессов не всегда трактуются однозначно. С одной стороны, это необходимое условие для перерас-

пределения трудовых ресурсов и нормального функционирования хозяйственного комплекса, а с другой стороны, особенно вынужденная миграция, порождает острые социальные проблемы, связанные с трудоустройством, жильем, медицинским обслуживанием, образованием молодежи, которые являются наиболее обсуждаемыми в современности. Вот почему миграционные процессы и их социальные последствия находятся в центре внимания не только специальных миграционных служб, но и социальной работы в стране в целом [23].

Целый комплекс мероприятий должен помочь интегрировать в общество иностранцев, узаконить их нахождение, а также стимулировать граждан своей страны к работе на территории своего государства, вкладывая свой опыт и профессионализм в развитие экономики и культуры страны [24].

Диаспоры являются важными проводниками перемен, взаимодействуя со странами происхождения и назначения различными способами, начиная от денежных переводов, участия на рынке труда, предпринимательской деятельности, инвестиций, торговли и благотворительности и заканчивая передачей профессионального опыта и антикризисными мерами. Участие диаспоры, особенно в период кризиса и массового перемещения населения, может способствовать установлению плодотворных связей с беженцами в плане наставничества, финансирования и содействия развитию навыков [25].

Помимо отправки денег домой, диаспора также взаимодействует со своими странами происхождения посредством «социальных переводов» — потока информации новых знаний, навыков, идей и ценностей, которые мигранты передают домой. Высококвалифицированная диаспора может быть важным источником научных исследований и инноваций, передачи технологий и развития профессиональных навыков. Низкоквалифицированные мигранты также участвуют в экономической деятельности и с точки зрения знаний и умений, которые они приобрели в новых обществах, в которых живут, или тех, откуда они происходят [26].

Диаспоры постоянно взаимодействуют со странами происхождения и назначения через

предпринимательство, торговлю и инвестиции, создавая тем самым активы и организуя международное торговое и инвестиционное взаимодействие. Что касается инвестиций и торговли, то диаспоры взаимодействуют путем налаживания связей между странами происхождения и назначения. Они менее склонны к риску и вносят свой вклад посредством разного рода инвестиций, анализа рынка, технологий. По оценкам, около 10% представителей диаспоры участвуют в инвестировании собственных стран (либо в бизнес-предприятия, либо в качестве прямого предпринимательства). Также диаспоры являются активными потребителями товаров своей страны. Исследования, проведенные в США, показывают, что 90 процентов мигрантов активно потребляют товары из своих стран [27].

Диаспоры взаимодействуют со своими странами посредством спонсорской деятельности и благотворительных взносов, особенно во время кризиса, когда денежные переводы и инвестиции мигрантов имеют тенденцию к увеличению, несмотря на трудности участия [28].

Для привлечения диаспоры требуется четкий алгоритм действий — привлечение, включение и расширение прав и возможностей. Наиболее эффективным способом достижения этой цели является использование новейших технологий, социальных сетей и, для более широкого подключения, интернета. Необходимо создание возможности для транснациональных сообществ, с тем чтобы они становились флагманом экономического и социального прогресса. И, наконец, расширение возможностей диаспоры важно для аккумуляции навыков и опыта. Следует отметить, что в рамках долгосрочной поддержки включение диаспоры в разработку и управление инициативами приводит к усилению ответственности [29].

Могут быть использованы другие механизмы для увеличения активности диаспоры: это более детальные данные о ее членах, включая их потребности и интересы, двойное или множественное гражданство, разработку политики по вовлечению диаспоры и программы, позволяющие привлекать их к участию в профессиональном обучении и вносить социальный вклад в здравоохранение

и образование родных и постконфликтных стран [30].

Подводя итог, можно сказать, что миграционные потоки приводят к интенсивному влиянию на демографическую, экономическую, социальную, социально-культурную и политическую ситуацию в странах современного мира; а также на межгосударственные отношения в целом, формирование рынков труда, и их сегментацию и жесткость конкуренции [31]. Приток иммигрантов, изменяя ситуацию на рынке труда, влияет также на нагрузку на инфраструктуру, санитарно-эпидемическую и экологическую обстановку, уровень преступности, межконфессиональные и политические отношения. Но в любом случае, можно сделать вывод, что иммиграция — неотъемлемый элемент развития экономики, который перед государствами в рамках их миграционной политики ставит задачу способствовать интеграции иностранцев в общество.

Список литературы

1. <https://www.oecd.org/els/mig/G20-migration-and-displacement-trends-and-policies-report-2019>.
2. Полестерова Е.М., Горшенева И.А. Причины миграции. В сборнике: Актуальные проблемы развития личности в современном социокультурном пространстве Москва, 2019. С. 283—286.
3. Горшенева И.А., Гольцева О.Ю. Особенности и факторы иммиграционной политики государства (на примере США). Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 2. С. 12—17.
4. Хазов Е.Н., Жестянников С.Г. Государственно-правовое регулирование трудовой миграции в зарубежных странах. В сборнике: Актуальные проблемы права и государства в XXI веке Материалы IV Международной научно-практической конференции: в 5 частях. Под общей редакцией Ф.Б. Мухаметшина. 2012. С. 63—64.
5. Gorsheneva I.A., Korotkova G.O. Русско-французский и французско-русский систематизированный тезаурус по миграционной тематике. Москва, 2019.
6. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципального права. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.
7. International Migration Outlook 2019, Published on October 15, 2019

8. *Зинченко Е.Ю.* Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями корыстной направленности, диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Москва, 1993
9. OECD International Migration Database and labour market outcomes of immigrants
10. *Горшенева И.А., Гольцева О.Ю., Лукинский И.С.* Семейная миграция США. Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 2. С. 63—69.
11. *Горшенева И.А., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Патрикеев В.Е., Смольяков А.А., Томин В.А., Фомичев А.В., Хазов Е.Н., Ячменев Ю.В.* Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.
12. *Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н.* Миграционные процессы и их влияние на организованную этническую преступность. Международный журнал конституционного и государственного права. 2019. № 3. С. 67—72.
13. *Абакумов О.Б., Балацкий Д.Ю., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Семенчук В.В., Хазов Е.Н.* Криминальная среда (оперативно-розыскной аспект). Хабаровск, 2017.
14. *Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Правовой статус иностранных граждан, признанных носителями русского языка. Москва, 2019.
15. Конституционное право зарубежных стран. *Дурнев В.С., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Кикоть-Глуходедова Т.В., Ларина Л.А., Саудаханов М.В., Хазов Е.Н., Червонюк В.И.* Москва, 2017.
16. *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.* Организация деятельности полиции зарубежных стран. учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
17. *Абакумов О.Б., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н.* Криминальная среда как объект оперативно-розыскной деятельности (теоретический и прикладной аспекты) Москва, 2014.
18. *Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н.* Правовая культура как одна из основ государственной безопасности страны. Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 5. С. 72—77.
19. *Лобзов К.М., Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н., Абакумов О.Б., Балацкий Д.Ю.* Исламский экстремизм: сущность, идеология, организация и тактика их деятельности. Хабаровск, 2018.
20. *Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н.* Современные тенденции реализации миграционной политики в России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18—23.
21. *Scipioni M., Urso, G.* Migration Indexes, JRS Technical Report 2017
22. *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176—179.
23. *Полонский И.* Миграционная проблема Европы в свете французских событий: есть ли решение? Военное обозрение, 2015
24. *Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В.* Основы теории национальной безопасности. Москва, 2017
25. *Горшенева И.А., Кузнецова Н.Н., Смоленцева Л.Г., Шевелева С.А.* Английский язык для юристов. Закон. Общественный порядок. Учебное пособие для вузов / Москва, 2004.
26. *Горшенева И.А., Короткова Г.О.* Словарь основных понятий и терминов в области миграции (русско-французский и французско-русский). Москва, 2019.
27. *Хойфер Майкл, Нэнси Райтина, Брайан Бейкер.* 2012. Оценки несанкционированных иммигрантов, проживающие в США: январь 2011 г. Вашингтон, округ Колумбия: Департамент внутренней безопасности, Бюро иммиграции статистики.
28. *Monica Varsanyi, Paul Lewis, Doris Provine, Scott Decker,* Immigration Federalism: Which Policy Prevails? October 9, 2012
29. *Короткова Г.О., Горшенева И.А.* Структура МВД Франции. Национальная полиция и национальная жандармерия. Схемы и комментарии. / Москва, 2008.
30. *Маляян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Давитадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К.* Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
31. *Гарашко А.Ю., Дубинина Е.Н., Клименко А.И., Кулакова Ю.Ю., Лановая Г.М., Мамонтов А.Г., Рыжов А.А., Правкин И.В., Чувальникова А.С.* Идеолого-правовые и организационные средства реализации охранительной функции государства органами внутренних дел в обществе со сложной национально-этнической структурой. Москва, 2019.

УДК 34
ББК 67

© И.А. ГОРШЕНЕВА, Н.Б. НИЖНИЧЕНКО. 2019

Suicide as a Socio-Psychological Phenomenon in the Law Enforcement Structures of the United States and Great Britain

Суицид как социально-психологическое явление
в правоохранительных структурах США и Великобритании

Irina Arkadievna GORSHENEVA,

Moscow University of the MIA of Russia named after V. Ya. Kikot Foreign Languages Department, Chief Honored worker of Higher school, Professor, Doctor of Law

E-mail: linqua429@mail.ru

Ирина Аркадьевна ГОРШЕНЕВА,

Зав. кафедрой иностранных языков, Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя. Заслуженный работник Высшей школы, канд. юрид. наук, профессор

E-mail: linqua429@mail.ru

Natalia Borisovna NIZNICHENKO,

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot, Foreign Languages Department, Senior teacher

E-mail: office@unity-dana.ru

Наталья Борисовна НИЖНИЧЕНКО,

Старший преподаватель кафедры иностранных языков, Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

Научная специальность: 12.00.08 — уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право

Для цитирования. И.А. ГОРШЕНЕВА, Н.Б. НИЖНИЧЕНКО. Суицид как социально-психологическое явление в правоохранительных структурах США и Великобритании // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 19—24.

Annotation. Psychologists serving in the police have an important task to identify these warning signs and identify persons who are in the «risk zone». Timely intervention and psychological assistance is essential to reduce suicide rates and, above all, to rescue police officers in difficult situations.

Key words: suicidal behavior, fatal outcome, mortality, preventive work, suicide, law enforcement, stress, mental health, educational work, psychological and social work, risk group

Аннотация. Перед психологами, состоящих на службе в полиции, стоит важная задача по определению этих предупредительных знаков и установлению лиц, состоящих в «зоне риска». Своевременное вмешательство и оказание психологической помощи является необходимым условием для снижения статистики самоубийств и, прежде всего, спасению сотрудников полиции, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Ключевые слова: суицидальное поведение, фатальный результат, смертность населения, профилактическая работа самоубийство, правоохранительные органы, стресс, психическое здоровье, педагогическая работа, психологическая социальная работа, группа риска

Явление самоубийства на протяжении всей истории развития человечества является неразрешимой и одной из наиболее беспокоящих проблем. Суицид привлекает внимание своей противоестественностью и исходит

как из социальной неустойчивости самого индивида, так и несовершенства общества.

По данным ВОЗ, самоубийство как причина смертности населения, занимает четвертое место. Мировая статистика гласит, что

ежегодно около 800 тысяч человек, большинство из которых трудоспособны, гибнет вследствие предпринятых попыток суицида. Более 5 миллионов человек пытались покончить жизнь самоубийством. Возрастающее число самоубийств в год настораживает. Так, в конце 19 века в Европе уровень самоубийств колебался от 3.8 до 33.4 на 100 тысяч человек, а уже в конце 20 века он составлял от 7 до 60 [1].

Параллельно с проблемой самоубийства возникает проблема ценности человеческой жизни, соотношения жизни и смерти и его моральной оценке.

Из-за сложности и неоднозначности данного явления возникают трудности в профилактической работе, связанные со специфичностью и неоднозначностью суицидальных проявлений, заключающихся в разнообразии и самобытности самой личности.

В большинстве государств Европы используют определение, применяемое группой по профилактике самоубийств и суицидальных попыток Всемирной организации здравоохранения (1986): «Суицид это действие с фатальным результатом, которое было намеренно начато и выполнено умершим в осознании и ожидании фатального результата, посредством которого умерший реализовал желаемые изменения»[2]. Это определение не обозначает конкретное желание собственной смерти у индивида, но ограничивает включение в данное понятие смертей лиц, не осознающих или не понимающих потенциальную летальность своих действий (лица, страдающие тяжелыми психическими заболеваниями, в том числе умственной отсталостью).

Итак, **суицидальное поведение** есть следствие социально-психологической дезадаптации личности в условиях переживаемого макросоциального (семейного, внутриличностного, профессионального, любовного и т.п.) конфликта и личностных факторов [3]. Современные психологические исследования подтверждают, что склонность личности к решению жизненных кризисов путем самоубийства находится в неразрывной связи с генетикой (наследственностью) [4].

Причины суицида в США и Англии среди полицейских[5]:

Согласно данным организации Badge of Life, за август-декабрь 2015 года было совершено 51 самоубийство сотрудниками правоохранительных органов. Приблизительно 102 самоубийства сотрудников полиции произошло за 2015 год[7]. В США отмечается положительная тенденция уменьшения количества самоубийств среди сотрудников полиции: по сравнению с исследованием, проводимым в 2012 году, их количество уменьшилось на 19%.

Однако по-прежнему продолжает игнорироваться тот факт, что главной причиной гибели сотрудников полиции является суицид. Самоубийства в полицейской среде происходят в 1,5 раза чаще, чем суицид среди остального населения страны.

В результате исследования 2012 года, в котором число самоубийств среди полицейских составило 126 человек (на 100 тысяч человек), было выявлено, что:

- средний возраст полицейских, совершивших суицид, равняется 42 годам;
- средняя выслуга лет сотрудников полиции, совершивших суицид, составляет 16 лет; 15—18% сотрудников полиции, совершивших суицид, страдали от посттравматического стрессового расстройства [8];
- 91% полицейских, совершивших суицид — мужчины;
- 63% полицейских, совершивших суицид, не состояли в браке или отношениях;
- 11% полицейских, совершивших суицид, были ветеранами войны;
- в 91,5% случаях использовалось огнестрельное оружие;
- 83% сотрудников полиции имели проблемы в личной жизни, послужившие основной причиной их ухода из жизни;
- у 11% полицейских, совершивших суицид, были проблемы с законом;
- самые высокие показатели по количеству самоубийств, о которых стало известно, отмечались в Калифорнии и Нью-Йорке.

Сотруднику полиции, переносящему посттравматическое стрессовое расстройство, жить сложно. Однако большую трудность составляет само признание этого факта и возник-

ших в связи с ПТСР проблем. Приблизительно 150 тысяч сотрудников полиции имеют синдромы ПТСР, однако большинство из них даже не подозревают этого. На каждого сотрудника, покончившего жизнь самоубийством, приходится около 1000 полицейских, продолжающих работать, перенося болезненные симптомы ПТСР.

Каждый сотрудник должен уметь различать «предупредительные сигналы», наличие которых может говорить о возможном совершении самоубийства. Такими сигналами могут являться [9]:

- мысли и разговоры о самоубийстве или смерти, и даже прославление смерти;
- в речи сотрудника присутствуют такие фразы, как: «Мне бы хотелось умереть» и «Я собираюсь покончить со всем этим»; «Какой смысл жить?», «Скоро вам не придется волноваться обо мне», и, «Кого беспокоит, жив я или мертв?»
- избегание сотрудником своих друзей и семьи;
- убежденность полицейского в том, что его жизнь бессмысленна и безнадежна;
- полицейский начинает раздавать свое имущество
- резкое изменение поведения, выражение враждебности и непокорности или же, напротив, пассивности и безнадежности;
- внезапное и необъяснимое улучшение настроения после пребывания в депрессивном или подавленном состоянии;
- пренебрежение к своей внешности и правилам гигиены;
- открытые заявления о потере контроля над собой;
- наличие алкогольной и/или наркотической зависимости;
- снижение эффективности работы;
- неосторожное обращение с оружием;
- участвующая вовлеченность в операции, связанные с повышенным риском для жизни и здоровья.

Перед психологами, состоящими на службе в полиции, стоит важная задача по определению этих предупредительных сигналов и установлению лиц, находящихся в «зоне риска». Своевременное вмешательство и оказание психологической помощи является необходи-

мым условием для снижения статистики самоубийств и, прежде всего, спасению сотрудников, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Однако, не одни лишь психологи и руководители подразделений ответственны за жизнь полицейских. Каждый сотрудник должен осознавать свою ответственность за жизнь другого сотрудника, проявляющего признаки суицидального поведения. Ведь порой вовремя проявленный человеческий интерес и доверительный разговор способны помочь избежать трагедии.

Существующая в США организация The Badge of Life [10], деятельность которой направлена на помощь полицейским в преодолении стрессовых ситуаций, также занимается сбором и анализом статистических данных и выявлением причин самоубийств среди сотрудников полиции США, а также проводит комплекс обучающих мероприятий по формированию навыков преодоления стресса, в том числе и лиц с ПТСР. Все эти мероприятия необходимы для предотвращения самоубийств, опасности которых в данный момент пока не существует.

Тем не менее, деятельность организации уже помогла снизить количество самоубийств, совершаемых за год сотрудниками полиции. По мнению Рона Кларка, Председателя The Badge of Life, причинами этих положительных изменений могут являться добровольные обследования своего психического состояния сотрудниками полиции, а также обучение полицейских навыкам противодействия стрессу.

Увеличение числа самоубийств среди полицейских вызывает серьезные опасения по поводу психического здоровья людей, добровольно идущих на службу в правоохранительные органы, и чья деятельность сопряжена с риском для жизни.

По данным Управления Национальной Статистики, число самоубийств среди полицейских возросло почти в два раза за период с 2009 года по 2013. Как считает Полицейская Федерация, что причинами ухудшения психического здоровья полицейских и, следовательно, роста числа самоубийств, связано с сокращениями штата в подразделениях и увеличением рабочей нагрузки. Также огромную роль играет сверхурочная работа без допол-

нительной оплаты и желание выполнить качественно свою работу.

В конце 2014 Mind, благотворительная организация по охране психического здоровья, провела интернет-опрос, в котором приняло участие более чем 3500 сотрудников экстренных служб. В ходе опроса было выявлено, что 9 из 10 человек (87%) испытывали напряжение, плохое настроение или ухудшение психического здоровья за время работы в экстренных службах. В результате в марте того же года, организация запустила финансируемую правительством программу поддержки «Blue Light» [11] для сотрудников экстренных служб.

В каждом подразделении полиции есть отдел психологического обеспечения, но сотрудники зачастую отказываются обращаться туда за помощью из опасения, что запись о психическом состоянии может отрицательно повлиять на их продвижение по службе. Поэтому большое значение играют службы поддержки, созданные волонтерами, такие, как, например, Call4Backup. Сотрудники экстренных служб могут, при необходимости, получить консультацию, как по телефону, так и по электронной почте.

Педагогическая и психолого-социальная работа в армии и правоохранительных органах с лицами, составляющими «группу риска»

Профессионально организованная индивидуально-воспитательная работа с личным составом является наиболее эффективным средством профилактики суицидальных происшествий [12]. Причинами неэффективной профилактической работы и непродуктивному выявлению суицидальных проявлений в подразделениях являются:

- Неуставные взаимоотношения, психические расстройства, семейные конфликты, а также влияние местных факторов на психику и развитие военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.
- Поверхностное изучение социально-психологической обстановки в воинских коллективах, личностно-психологической нестабильности.

- Отсутствие инициативности в поиске новых, эффективных форм психологической и педагогической работы по предупреждению суицидов.
- Недопонимание специалистами содержательной стороны психологической работы с военнослужащими и сотрудниками полиции.
- Низкий профессионализм психологов в условиях снижения уровня сплоченности подразделений, роста конфликтности, дезадаптации, нарастания среди военнослужащих, безразличия друг к другу, смещения ориентиров в сторону преобладания материальных ценностей.

Начальной стадией работы по профилактике суицидов среди сотрудников полиции и военнослужащих является выявление лиц, составляющих «группу риска», т.е. склонных к самоубийству. Главной целью воспитательной профилактической работы выступает оказание помощи сотрудникам в преодолении психологического кризиса и формировании необходимых личностных качеств [13].

По мнению американских специалистов [14], основными направлениями, по которым следует проводить индивидуально-воспитательную работу с сотрудниками, склонными к самоубийству, являются:

1. Проведение индивидуальных бесед.
2. Углубленное изучение индивидуально-психологических качеств сотрудника, процесса его адаптации в воинском коллективе.
3. Оказание помощи в профессиональном становлении и развитии навыков поведенческого контроля.

При проведении бесед необходимо учитывать следующие рекомендации:

- относиться серьезно ко всем высказываниям собеседника;
- разработать план оказания человеку реальной помощи;
- учитывать повышенную вероятность неадекватных реакций, создать для сотрудника на какой-то период более спокойные, щадящие условия службы: не назначать в наряды (особенно с оружием), водителей не посылать в рейсы и т.д.;
- уметь ставить несложные задачи, успешное выполнение которых будет способствовать повышению самооценки;

- не оставлять военнослужащего без контроля и внимания;
- при необходимости, совместно с медицинскими работниками, решить вопрос о госпитализации сотрудника (что необходимо сделать обязательно, если в ходе беседы высказывались суицидальные намерения).

На основе глубокого знания индивидуальных особенностей подчиненного важно выбирать такие способы воздействия на него, которые окажут большее положительное влияние на конкретную личность.

Поэтому к каждому сотруднику необходим индивидуальный подход. С этой целью следует:

- установить, какими положительными и отрицательными качествами обладает данная личность, в чем заключаются причины отклонений в ее поведении и склонности к совершению суицида;
- решить, какие пути, способы и средства целесообразно использовать для положительного воспитательного воздействия на подчиненного, спланировать последовательность их применения и организовать исполнение;
- создать условия для достижения требуемого результата;
- сформировать у сотрудника внутреннюю потребность к самосовершенствованию; периодически оценивать результаты педагогико-психологического воздействия, корректируя, при необходимости, данный процесс.

Возможность применения зарубежного опыта по профилактической работе с личным составом в армии и полиции США и Британии в России

Как показал анализ литературы [15], причины самоубийств среди сотрудников полиции США, Англии и России одинаковы — это высокие уровни напряжения и стрессов, ПТСР, переживания связанные с сокращениями штатов и увеличениями рабочей нагрузки [16]. Поэтому возникает необходимость взаимодействия с зарубежными коллегами, возможность взаимного обмена опытом [17].

Таким образом, в *первую очередь*, важно проведение более эффективной индивидуально-воспитательной работы с личным составом, поскольку профилактические меры действенной мер по противодействию [18].

Во-вторых, руководителям подразделений следует взять под контроль эргономичность труда. Сотрудники силовых структур, работающие в условиях постоянного стресса, призванные осуществлять оперативное реагирование на экстренные ситуации, подвергаются постоянному напряжению, вызванному сверхурочной работой, неправильным режимом дня и недосыпанием [19].

В-третьих, необходимо изменить негативное отношение сотрудников полиции к обращению за помощью к психологу. Например, сознании российских граждан стойко укоренен стереотип, что обращение к психологу сродни обращению к психиатру. Следовательно, обратившийся к психологу сотрудник, уже является нездоровым человеком. Тем не менее обращение к психологу за помощью не признак болезни, а, напротив, желание здорового человека совершенствоваться и приобретать важные для полицейского поведенческие навыки.

В-четвертых, по примеру США и Англии, можно создать как волонтерские, так и поддерживаемые государством организации, направленные на оказание психологической помощи сотрудникам полиции, проявляющим в своем поведении суицидальные тенденции. Таким организациям необходимо придавать огласку, чтобы сотрудник полиции всегда знал, что в случае возникновения у него признаков суицидальных наклонностей, ему есть куда обратиться, и где ему могут оказать незамедлительную профессиональную помощь.

Также в полицейских подразделениях следует расширить штат психологов. Их работа должна включать в себя проведение различного рода тренингов по научению сотрудников бороться со стрессовыми состояниями.

Учитывая вышеизложенное, можно заключить, что эффективная система практических мероприятий по предотвращению и профилактике суицидов может быть создана лишь на базе глубоких научных исследований, вскрывающих причины, условия и механизмы суицидального поведения, способны

очертить пути его прогнозирования, а следовательно, и возможности управления [20].

При планировании и разработке стратегических задач психологической помощи необходимо учитывать происходящие в обществе социально-экономические изменения, оказывающие влияние на сознание и мышление человека. Профилактика суицидов будет значительно эффективней, если такие изменения принимать во внимание при разработке профилактических, терапевтических и реабилитационных мероприятий.

Большое значение в профилактике самоубийств, среди сотрудников имеет работа руководителя с личным составом. Поэтому, при назначении на руководящие должности в подразделения необходимо учитывать такие личностные черты руководителя, как внимательность к подчиненным, гуманность, чуткость и тактичность.

Список литературы

1. <http://www.officer.com/article/12156622/2015-police-suicide-statistics>
2. <https://www.theguardian.com/society/2015/nov/17/suicide-increasing-uk-police-firefighters-cuts>
3. <https://badgeoflife.org>
4. 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. Организация деятельности полиции зарубежных стран учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
5. 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 экономической безопасности. 2015. № 7. С. 20—25.
6. Как меняется статистика самоубийств, Коммерсант Наука, Москва, Октябрь 2017
7. <https://badgeoflife.org> So-Called «Helpers»
8. <https://www.call4backup.org>
9. <http://www.officer.com/article/12156622/2015-police-suicide-statistics>
10. Suicide and Law Enforcement, FBI Academy, Quantico, Virginia, Washington, D.C. 2011
11. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Правосознание и правовая культура как один из элементов правового статуса сотрудника и их роль в деятельности ОВД по соблюдению охране и защите прав человека. Алтайский юридический вестник. 2015. № 4 (12). С. 28—31.
12. Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты) Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя. Москва, 2002
13. <https://www.theguardian.com/society/2014/aug/15/suicide-silence-depressed-men>
14. Ендольцева А.В., Эриашвили Н.Д., Мирзоев Г.Б., Тамаев Р.С., Химичева О.В., Хазов Е.Н., Галузо В.Н., Миронов А.Л. Правоохранительные органы зарубежных стран. Учебник / Москва, 2013.
15. Горшенева И.А., Кузнецова Н.Н., Смоленцева Л.Г., Шевелева С.А. Английский язык для юристов. Закон. Общественный порядок. Учебное пособие для вузов / Москва, 2004.
16. Горшенева И.А., Дорошенко О.М., Нижниченко Н.Б. Коррупция в правоохранительных органах зарубежных государств. Москва, 2019.
17. Горшенева И.А., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Патрикеев В.Е., Смольяков А.А., Томин В.А., Фомищев А.В., Хазов Е.Н., Ячменев Ю.В. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.
18. Короткова Г.О., Горшенева И.А. Структура МВД Франции. Национальная полиция и национальная жандармерия. Схемы и комментарии. Москва, 2008.
19. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубонос Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Абакумов О.Б., Галузо В.Н. Оперативно-розыскная деятельность. Учебник / Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
20. Богданов А.В., Зинченко Е.Ю., Исаков В.М., Померлян А.Н., Санин В.Е., Уткин Н.И., Хазов Е.Н., Яткевич О.Г. Государственные органы власти в Российской Федерации (конституционно-правовые основы в таблицах и схемах) учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы: МВД России, МЧС России, ФСИН России, Войск национальной гвардии России, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Новосибирск, 2019.

Constitutional and Legal Protection of Atheist's Rights In us Law Practice: Kaufmanv. McCaughtry

Конституционно-правовая защита прав атеистов в правоприменительной практике США: Kaufmanv. McCaughtry

Mikhail Yuryevich EMELIN,

PhD, associate Professor of the Department of jurisprudence of the branch of CHOU VO « Moscow University. S. Yu. Witte» in Penza,

E-mail: mikhemelin@yandex.ru

Михаил Юрьевич ЕМЕЛИН,

канд. юрид. наук, доцент кафедры юриспруденции филиал ЧОУВО «Московский Университет им. С.Ю. Витте» в г. Пензе

E-mail: mikhemelin@yandex.ru

(Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, грант «Государство, право и религия в США: законодательство и правоприменительная практика» 19—011—00559 А)

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

Для цитирования. М.Ю. ЕМЕЛИН. Конституционно-правовая защита прав атеистов в правоприменительной практике США: Kaufmanv. McCaughtry // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 25—28.

Annotation. The article addresses the issue of implementing the principle of constitutional equality and non-discrimination against atheists in the United States. The article analyzes the decision of the Seventh Circuit Court of Appeals in Kaufmanv. McCaughtry; considers issues of formulating a judicial position and motivation based on the decisions of the US Supreme Court. The analysis of the constitutional and legal interpretation of the rights of atheists and their protection is carried out.

Key words: religion, US Supreme Court, atheism, constitutional principle of equality, discrimination

Аннотация. В статье рассматривается проблема реализация принципа конституционного равноправия и обеспечения недискриминации в отношении атеистов в Соединенных Штатах. Проводится анализ решения Апелляционного суда седьмого округа по делу Kaufmanv. McCaughtry. Рассматриваются вопросы формулирования судебной позиции, мотивировки на основе решений Верховного Суда США. Осуществляется анализ конституционно-правовой трактовки прав атеистов и их защиты.

Ключевые слова: религия, Верховный суд США, атеизм, конституционный принцип равноправия, дискриминация

В современных Соединенных Штатах отмечаются сложные взаимоотношения религиозной терпимости, свободы и многообразия, и в то же время, сохраняется значительное влияние церкви на государственную политику, и различные сферы социальной жизни [9].

Вместе с тем, принцип равноправия, заложенный в конституционных положениях, по-прежнему, является одним из важнейших в системе конституционного права США [8]. Его реализация, однако, в сфере религиозных

прав сталкивается с определенными сложностями [11].

Несмотря на то, что *Первая* поправка к Конституции США закрепила положения о свободе вероисповедания и запрете установления какой-либо религии в качестве государственной, [10] правовой статус взглядов неверующих не нашел отражения в конституционных нормах [12].

Недостаточно последовательная реализация принципа светского государства в трактовке

Верховного суда США [7] также приводит к отсутствию четких гарантий прав атеистов на реализацию их убеждений.

Отсутствие определения религии в конституционной формулировке, объема защиты, предоставляемой гражданам и толкование, основанное на идее поклонения Богу, оставляют представителей отдельных учений за пределами конституционной защиты. [6] Одной из таких категорий в Соединенных штатах являются граждане, провозгласившие основой своих убеждений атеизм.

Судебные тяжбы против религиозной дискриминации атеистов инициируются ежегодно. Верховный суд США в ряде решений сформулировал определенный подход по вопросам защиты прав атеистов [13]. Этот подход, однако, не вполне последователен и все чаще Верховный суд США отказывает в рассмотрении дел о защите неверующих. Нижестоящие суды, тем не менее, вынуждены рассматривать указанную категорию дел и давать трактовку конституционным положениям в данном аспекте. Зачастую эти решения более наглядны. Одним из наиболее ярких решений, отразивших и обобщивших накопленную правоприменительную практику в вопросе гарантий прав неверующих, стало решение Апелляционного суда седьмого округа по делу *Kaufman v. McCaughtry*.

В данном деле заключенный из Висконсина Джеймс Кауфман подал иск, утверждая, что тюремные служащие нарушили его права согласно *Первой* поправке, а именно его право на исповедание религии. Нарушение выразилось в том, что ему не разрешили создать группу заключенных для изучения и обсуждения атеизма.

События, лежащие в основе судебного процесса Кауфмана, произошли, когда он был заключенным в исправительном учреждении в Висконсине. Кауфман подал в суд на начальника тюрьмы. Находясь в исправительном учреждении, Кауфман подал официальную форму под названием «Запрос о новой религиозной практике», в которой он попросил сформировать группу заключенных, заин-

тересованных в гуманизме, атеизме и свободе слова. Эта группа предполагала работать над тем, чтобы «стимулировать и поощрять свободу мысли и исследования, касающиеся религиозных верований, вероучений, догм, догматов, ритуалов и практик, а также обучать и предоставлять информацию о религиозных верованиях, вероучениях, догмах, догматах, ритуалах и практиках». Кауфман также представил список атеистических групп и литературы. Служащие пришли к выводу, что просьба Кауфмана не была мотивирована «религиозными» убеждениями, которые предполагали более упрощенный порядок создания группы, в отличие от общего. Они отклонили запрос, заявив, что в то время не формировались новые группы.

Суд начал свой анализ с утверждения о том, что заключенный сохраняет за собой право исповедовать свои религиозные убеждения в тюрьме. В данном случае, проблема заключалась в том, что тюремные чиновники не рассматривали атеизм как «религию», возможно, в силу собственных убеждений Кауфмана, согласно которым это противоположность религии. Суд далее перешел к другому вопросу: является ли атеизм «религией» для целей *Первой* поправки, поскольку это несколько иной вопрос, чем тот, верят ли его приверженцы в верховное существо, или посещают регулярные служения, или имеют священное Писание. Суд повторил утверждение Верховного Суда, что религия для целей *Первой* поправки отличается от «образа жизни», даже если этот образ жизни вдохновлен философскими убеждениями или другими мирскими проблемами. Повторяя выводы по делу *Torcaso V. Watkins* [3], суд пришел к выводу, что религия не обязательно должна основываться на вере в существование высшего существа (или высших существ, для политеистических верований).

Цитируя позицию Верховного Суда США по делам *Welsh v. United States*, [4] *United States v. Seeger* [5], суд седьмого округа предположил, что в тех случаях, когда человек искренне придерживается убеждений, касаю-

щихся вопросов его «крайней озабоченности», которые для него занимают «место, соответствующее тому, которое занимает Бог для приверженцев традиционных религий», эти убеждения представляют собой его религию. Поэтому атеизм можно считать в этом специализированном смысле религией, поскольку Кауфман утверждал, что его атеистические убеждения играют центральную роль в его жизни, а его ответчики не оспаривали того факта, что Кауфман глубоко и искренне придерживается своих убеждений.

Обращаясь к решению Верховного Суда США по делу *McCreary County v. American Civil Liberties Union of Kentucky* апелляционный суд подчеркнул, что атеизм неоднократно признавался эквивалентом «религии» для целей Первой Поправки к Конституции США: «Само положение об установлении религии гласит, что «Конгресс не должен издавать никаких законов, касающихся установления религии», но Суд трактует данное положение таким образом, что ссылка на религию включает в себя то, что называется «нерелигией». В деле округа МакКрири Суд определил в качестве краеугольного основания анализа положения об установлении религии «принцип, согласно которому Первая Поправка предусматривает государственный нейтралитет между одной религией и другой, а также между религией и нерелигией».[2]

Вслед за Верховным Судом США апелляционный суд принял широкое определение понятия «религия», которое включает, наряду с теистическими убеждениями, также нетеистические и атеистические убеждения. Согласно этой идее государство не может принимать законы или навязывать требования, которые помогают всем религиям по сравнению с неверующими, и ни одно из них не может поддерживать религии, основанные на вере в существование Бога против тех религий, которые основаны на других верованиях [15].

В данном деле основная проблема, с которой столкнулся суд первой инстанции, заключалась в том, что суд не признал, что Кауфман

пытался создать «религиозную» группу. «Атеизм — это религия Кауфмана, и группа, которую он хотел создать, носила религиозный характер, хотя она явно отвергает веру в высшее существо. Не вызывает сомнений тот факт, что другим религиозным группам разрешено проводить собрания в тюрьме Кауфмана, и ответчики не выдвинули никакой светской причины, по которой соображения безопасности, приведенные ими в качестве обоснования отклонения его просьбы о создании группы атеистов, не относятся в равной степени к собраниям христиан, мусульман, буддистов или викканам» [1].

На наш взгляд в данном решении обобщена в наиболее последовательной форме идея конституционно-правовой защиты прав атеистов в правоприменительной практике США [14]. Точно и наглядно отражены основные принципы секуляризма и запрета дискриминации по религиозным убеждениям, в отличие от многих приведенных решений Верховного Суда США. Решение апелляционного суда седьмого округа предлагает уже признанную концепцию распространения Первой поправки на права атеистов, а также однозначно и последовательно использует ее для анализа всех аспектов судебного спора.

Список литературы

1. Kaufman v. McCaughtry / United States Court of Appeals, Seventh Circuit. № 04—1914. August 19, 2005. Электронный источник: <https://caselaw.findlaw.com/us-7th-circuit/1467028.html> Обращение: 27.11.2019.
2. McCreary County v. American Civil Liberties Union of Ky., 545 U.S. 844 (2005). Электронный источник: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/545/844/> Обращение: 27.11.2019.
3. Torcaso V. Watkins, 367 U.S. 488 (1961). Электронный источник: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/367/488/> Обращение: 27.11.2019.
4. Welsh v. United States. United States Supreme Court 398 U.S. 333 (1970). Электронный источник: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/398/333/> — Обращение 10.09.2019.

5. *United States v. Seeger* 380 U.S. 163 (1965). Электронный источник: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/380/163/> — Обращение 10.09.2019.
6. *Маркова Е.Н.* Проблема правового определения религии // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 36—47.
7. *Николаев Б.В.* Верховный Суд, религия и образование в США // Государство и право. 2013. № 2. С. 96—103.
8. *Николаев Б.В.* Конституционно-правовой принцип равноправия в системе высшего образования США: законодательство и правоприменительная практика: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 175 с.
9. *Николаев Б.В.* Религия и высшее образование в США: особенности конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право, 2008, № 2. С. 36—39.
10. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под ред. Жидкова О.А., М.; Издательская группа «Прогресс», 1993. 768 с.
11. *Горшенева И.А., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Патрикеев В.Е., Смольяков А.А., Томин В.А., Фомичев А.В., Хазов Е.Н., Ячменев Ю.В.* Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.
12. *Маляян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Дави-тадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсе-ев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К.* Правове-дение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное).
13. *Зубов И.Н., Василевич Г.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С.* Конституционное право зарубежных стран. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2013.
14. *Ендольцева А.В., Эриашвили Н.Д., Мирзо-ев Г.Б., Тамаев Р.С., Химичева О.В., Хазов Е.Н., Галузо В.Н., Миронов А.Л.* Правоохранительные органы зарубежных стран. Учебник / Москва, 2013.
15. *Гончаров С.И., Хазов Е.Н.* Основные эле-менты юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Ак-туальные проблемы административного и админи-стративно-процессуального права сборник тезис-ных статей. Министерство внутренних дел Рос-сийской Федерации. Московский университет. Москва, 2003. С. 58—60.

УДК 34
ББК 67

© Е.Ю. ЗИНЧЕНКО, Е.Н. ХАЗОВ. 2019

Migration Security in the Prism of Russian Constitutionalism

Миграционная безопасность в призме Российского конституционализма

Elena Yurievna ZINCHENKO,

candidate of legal Sciences, professor, professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia

E-mail: elena9998863@yandex.ru

Елена Юрьевна ЗИНЧЕНКО,

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

E-mail: elena9998863@yandex.ru

Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,

doctor of law, professor, professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia

E-mail: evg. hazov@yandex.ru

Евгений Николаевич ХАЗОВ,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: evg. hazov@yandex.ru

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

Для цитирования. Е.Ю. ЗИНЧЕНКО, Е.Н. ХАЗОВ. Миграционная безопасность в призме Российского конституционализма // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 29—33.

Annotation. This article considers migration security as a complex concept, one of the components of the national security of the Russian Federation, which guarantees the proper level of observance of the constitutional rights and freedoms of man and citizen and, accordingly, the strengthening of constitutionalism. At the same time, various definitions of migration security are analyzed and its narrow and broad aspects are revealed, the author's definition of migration security in the context of modern challenges and threats is proposed.

Key words: security, migration security, national security of the Russian Federation, constitutionalism, constitutional norms

Аннотация. В настоящей статье рассматривается миграционная безопасность как комплексное понятие, одна из составляющих национальной безопасности Российской Федерации, которая гарантирует надлежащий уровень соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина и, соответственно, укрепление конституционализма. При этом анализируются различные определения миграционной безопасности и выявляются его узкий и широкие аспекты, предлагается авторское определение миграционной безопасности в контексте современных вызовов и угроз.

Ключевые слова: безопасность, миграционная безопасность, национальная безопасность Российской Федерации, конституционализм, конституционные нормы

В современном глобализирующемся мире, в котором политические, экономические и социальные процессы не только значительно ускорились, но и приобрели зачастую хаоти-

ческий, непредсказуемый характер, что дает основание характеризовать их как «зону турбулентности», даже в самых демократических странах проблема безопасности становится

одной из наиболее насущных и актуальных для человека [1].

В Послании к Федеральному Собранию Владимир Путин сказал, что для устойчивого и долгосрочного развития нам нужен мир. И вся работа по повышению обороноспособности имеет только одну цель: она направлена на обеспечение безопасности страны и наших граждан, чтобы никто не только не мог помыслить об агрессии против России, но даже о том, чтобы попытаться использовать методы силового давления в отношении нашей страны [2].

Среди составляющих безопасности не последнюю роль играет миграционная безопасность, которая является довольно сложным и многозначным понятием. В целом, как видится, ее можно рассматривать в качестве составляющей национальной безопасности Российской Федерации, под которой Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [3] понимает «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее — граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности» [4].

В рамках этого определения подчеркивается важный аспект, который имеет значение и для миграционной безопасности — безопасность в нем рассматривается сквозь призму достойного обеспечения реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации [5]. Соответственно, обеспечение миграционной безопасности в России так же необходимо для установления подлинного конституционализма, как и иных компонентов национальной безопасности. И «дух», и «буква» Конституции Российской Федерации

направлены, прежде всего, на гарантии прав и свобод личности, что невозможно без стабильной и безопасной жизни человека в своей стране [6].

В современной юридической литературе подчеркивается, что «национальная безопасность является одним из основных факторов стабильного развития государства и общества. Процесс глобализации, охватывающий и современную Россию, ставит новые задачи в преодолении угроз безопасности личности, социальных групп, общества и государства, в том числе в области этносоциальных отношений, связанных с усложнением миграционных процессов [7]. Следствием усиления масштабных перемещений мигрантов является всевозрастающее этнокультурное и этноконфессиональное разнообразие социумов. Данные процессы детерминируют напряжение между местным населением и мигрантами, которые по этническим, конфессиональным, социальным, культурным параметрам могут существенно отличаться от членов принимающего сообщества. Это напряжение фиксируется сегодня во всем мире, но особенно опасно для многонациональной России в период радикальных социальных трансформаций» [8].

Прямо основы миграционного права и миграционной безопасности в Конституции Российской Федерации не закреплены, однако косвенно в качестве таковых можно рассматривать положения некоторых важных конституционных норм. Так, в частности, статья 27 Конституции Российской Федерации предусматривает, что «1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. 2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию» [9]. На данном конституционном принципе основывается легальное основание миграции на территории страны (внутренней миграции), и миграции через государственную границу (внешней миграции).

Также часть 3 статьи 63 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами

и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации» [10]. Данная конституционная норма является краеугольным камнем системы прав и свобод мигрантов в России, которая конкретизируется Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [11] и соответствующими подзаконными нормативными правовыми актами.

Миграционные процессы имеют сложный и многоаспектный характер, оказывая как позитивное, так и негативное воздействие на социально-политическую и экономическую обстановку. Складывающаяся миграционная ситуация непосредственно затрагивает вопросы безопасности государства, в том числе политической, экономической, поскольку речь идет о необходимости обеспечения экономической освоенности, заселенности территории России, а значит территориальной целостности и безопасности государства. Конституционно-правовые основы миграционной безопасности Российской Федерации могут быть всесторонне осмыслены только на основе комплекса знаний из других научных областей» [12].

Формулируемое наукой понятие миграционной безопасности должно отражать различные аспекты этого сложного комплексного явления. Рассмотрим некоторые предлагаемые в научной литературе подходы к данному понятию.

Например, по мнению Н.А. Ткачева, «миграционная безопасность в узком смысле есть способность миграции обеспечивать эффективное удовлетворение потребностей общества в человеческих ресурсах (трудовых, интеллектуальных) и их эффективном межрегиональном перераспределении. Это предполагает, с одной стороны, защищенность национальных интересов, с другой — готовность и способность институтов власти создавать механизмы регулирования миграционных процессов для защиты как интересов принимающего общества, так и безопасности мигрантов. Отсюда миграционная безопасность в широком смысле обеспечивает устойчивое функционирование и воспроизводство принимающего сообщества, его индивидов, вклю-

чая мигрантов, поддерживаемое с помощью особой институциональной среды» [13].

М.В. Назаров полагает, что «миграционная безопасность Российской Федерации как часть целого — государственной национальной безопасности — это целостная система, объединяющая совокупность общественных отношений и правовых норм в целях обеспечения правовых и институциональных механизмов, а также ресурсных возможностей государства и общества на уровне, отвечающем национальным интересам Российской Федерации и интересам мирового сообщества, защиты личности, общества и государства от угроз в сфере миграционной политики» [14].

С.А. Полежаева считает, что миграционная безопасность представляет собой «способность институтов государства и общества управлять стратегическими рисками в целях их предотвращения или снижения до приемлемого уровня их пороговых значений на основе оценки и прогноза развития миграционных процессов» [15].

В диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Г.Г. Попова в положениях, выносимых на защиту, отстаивается позиция, согласно которой «миграционная безопасность представляет собой состояние юридической защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в Российскую Федерацию, выезда из нее, пребывания и проживания на территории страны как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации, институционально предполагающее систему правовых норм, обеспечивающих доминанту национальных интересов в сфере регулирования миграционных процессов» [16].

Анализ актуальных тенденций в сфере миграционной политики в России позволяет сделать вывод о том, что как в понятии миграционной безопасности, так и в ее практическом воплощении можно выделить внешний и внутренний аспекты.

Например, как отмечается в пункте 5 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 622 [17], «в 2012—2017 годах интенсив-

ность внутренней миграции в Российской Федерации увеличилась на 10 процентов. При этом сохранилась общая тенденция к оттоку населения в Центральный, Северо-Западный, Юго-Западный регионы страны, что является постоянным фактором роста диспропорции в размещении населения. Практически весь потенциал внутренней миграции приходится на такие городские агломерации, как Москва и Санкт-Петербург, а также на Краснодарский край» [18].

В данном разрезе миграционная безопасность, как нам видится, заключается в том, чтобы обеспечить сбалансированное развитие различных территорий Российской Федерации, направить миграционные потоки таким образом, чтобы не допустить недостатка квалифицированной рабочей силы в тех регионах и на тех объектах и в сферах экономики, где это необходимо для интенсивного экономического развития. И в то же время не допустить такого перетекания кадровых ресурсов, при котором будут «обескровлены» субъекты Российской Федерации, и так испытывающий кадровый голод и в целом отрицательный прирост населения и снижение его численности, что оказывает самое прямое негативное влияние уже на национальную безопасность страны в целом, особенно на ее восточных рубежах [19].

Также в том же документе (пункт 7 рассматриваемой Концепции) указывается, что «в 2012—2017 годах миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. В гражданство Российской Федерации принято более 1 млн. человек, из них 525 тыс. человек — в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [20]. Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн. человек. Среднегодовая численность трудящихся-мигрантов составила около 3 млн. человек (3—4 процента от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов). На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства» [17].

Соответственно, внешний аспект миграционной безопасности заключается в том, чтобы предотвратить угрозы и риски, которые несет в себе увеличение внешних миграционных потоков, которые связаны как с уголовно-правовыми аспектами (возможное проникновение элементов, несущих угрозы террористического характера [21], в целом ухудшение криминогенной обстановки [22] вследствие того, что внешние мигранты могут быть недостаточно экономически и социально интегрированы в общество, хуже знают законы страны, что может с большей легкостью способствовать совершению преступлений) [23], так и ростом социальной, межэтнической напряженности [24].

Таким образом, по нашему мнению, *миграционную безопасность Российской Федерации* сквозь призму конституционализма можно понимать в единстве внешнего и внутреннего аспектов как состояние защищенности конституционных прав и свобод граждан в условиях рисков, связанных с внутренней и внешней миграцией, то есть безопасность в сфере рационального распределения миграционных потоков с целью сбалансированного экономического развития территории Российской Федерации, а также безопасность граждан Российской Федерации от потенциальных угроз нарушения правопорядка со стороны мигрантов.

Список литературы

1. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Основы национальной безопасности. Москва, 2017.
2. Послание Президента Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года 13:30 Москва, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>
3. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», «Собрание законодательства РФ», 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.
4. Эриашивили 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. Национальная безопасность. Москва, 2017.
5. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белонковский В.Н., Эриашивили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осаве-

люк А.М., Чепурнова Н.М., Зиборов О.В., Прудников А.С., Харламов С.О., Егоров С.А., Кикоть-Глуходедова Т.В., Миронов А.Л., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Булавин С.П. и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное)

6. 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 экономической безопасности. 2015. № 7. С. 20—25.

7. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Давитадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсеев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)

8. Ткачева Н.А. Миграционная безопасность российского общества в условиях обострения этносоциальных противоречий // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2011. № 1. С. 55—56.

9. 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. Конституционное право России учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018. (9-е издание, переработанное и дополненное).

10. Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В. Конституция Российской Федерации 1993 г. (Основные черты и юридические свойства. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 6. С. 79—82.

11. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 29.07.2002, № 30, ст. 3032, <http://www.pravo.gov.ru>.

12. Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глуходедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Основы национальной безопасности. Учебник. Москва, 2018.

13. Ткачева Н.А. Миграционная безопасность российского общества в условиях обострения этносоциальных противоречий // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2011. № 1. С. 57.

14. Назаров М.В. Миграционная безопасность: понятие, сущность, принципы // Вестник

Московского университета МВД России. 2016. № 8. С. 34.

15. Полежаева С.А. К вопросу о системе рисков и угроз миграционной безопасности // Юридический мир. 2011. № 5. С. 32—34.

16. Попов Г.Г. Миграционная безопасность России: Институционально-правовой анализ: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

17. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы» «Собрание законодательства РФ», 05.11.2018. № 45, ст. 6917. <http://www.pravo.gov.ru>.

18. Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18—23.

19. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Василевич Г.А., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Харламов С.О., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Радченко В.И., Косолапов М.Ф., Алпатов Ю.М. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)

20. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Правовой статус иностранных граждан, признанных носителями русского языка. Москва, 2019.

21. Хазов Е.Н., Богданов А.В., Ильинский И.И. Незаконная миграция как одна из причин появления и распространения терроризма и экстремизма на территории России. В сборнике: Актуальные проблемы развития конституционализма Материалы научно-методического семинара. 2018. С. 107—114.

22. Абакумов О.Б., Балацкий Д.Ю., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Семенчук В.В., Хазов Е.Н. Криминальная среда (оперативно-розыскной аспект) Хабаровск, 2017.

23. Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков — одна из угроз национальной безопасности России. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 152—156.

24. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Абакумов О.Б., Галузо В.Н. Оперативно-розыскная деятельность. Учебник / Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)

УДК 35.075
ББК 67.402

© С.В. КАЛИНИНА, А.А. МОРУКОВА. 2019

The Main Directions of Improvement of Legal Regulation of Relations in the Sphere of State Financial Control

Основные направления совершенствования правового регулирования отношений в сфере осуществления государственного финансового контроля

Svetlana Viktorovna KALININA,

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative Activities law enforcement bodies

E-mail: office@unity-dana.ru

Светлана Викторовна КАЛИНИНА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел

E-mail: office@unity-dana.ru

Anna Anatolyevna MORUKOVA,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor

E-mail: office@unity-dana.ru

Анна Анатольевна МОРУКОВА,

кандидат экономических наук, доцент

E-mail: office@unity-dana.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право, административный процесс.

08.00.05 — экономика и управление народным хозяйством (экономическая безопасность)

Для цитирования. С.В. КАЛИНИНА, А.А. МОРУКОВА. Основные направления совершенствования правового регулирования отношений в сфере осуществления государственного финансового контроля // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 34—39.

Annotation. Article is devoted to questions of improvement of legal regulation of the relations in the sphere of implementation of the state financial control, namely adoption of the federal law on the state financial control which has to become legal base of formation and implementation of financial control in territorial subjects of the Russian Federation and in municipal units, this law will allow to define subjects of the state financial control, their hierarchy, powers, bases of interaction and responsibility.

Key words: state financial control, audit of efficiency, legal basis, social and economic development, budgetary monitoring

Аннотация. Статья посвящена вопросам совершенствования правового регулирования отношений в сфере осуществления государственного финансового контроля, а именно принятия федерального закона о государственном финансовом контроле, который должен стать правовой базой формирования и осуществления финансового контроля в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях, данный закон позволит определить субъекты государственного финансового контроля, их иерархию, полномочия, основы взаимодействия и ответственности.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, аудит эффективности, правовая основа, социально-экономическое развитие, бюджетный мониторинг

Совершенствование правового регулирования отношений в сфере осуществления государственного финансового контроля имеет

первостепенное значение для социально-экономического развития Российской Федерации в современных условиях.

Первая и самая главная проблема, которую считаем необходимой обозначить — это необходимость принятия Федерального закона «О государственном финансовом контроле». Считаем, что принятие данного Закона позволит во многом совершенствовать правовое регулирование отношений в сфере государственного финансового контроля.

Так, например, доктор экономических наук, профессор Грачева Е.Ю. в своей статье «Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка»¹ поднимает и разрешает проблемы принципиального изменения правового регулирования и организации осуществления государственного финансового контроля в Российской Федерации. Ею обоснована необходимость разработки и принятия концепции осуществления государственного финансового контроля, принятия федерального закона о государственном финансовом контроле, который должен стать правовой базой формирования и осуществления финансового контроля в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях.

Идея рассматриваемого Закона, действительно, вызвана потребностями практики реализации данного контроля, его организации. Предполагается, что данный закон позволит определить субъекты государственного финансового контроля, их иерархию, полномочия, основы взаимодействия и ответственности.

Вторая проблема, которую, на наш взгляд, необходимо выделить — это правовое регулирование аудита эффективности как одного из видов государственного финансового контроля. Аудит эффективности, выстраивание его правовой основы, необходимо рассматривать как одно из основных направлений совершенствования правового регулирования в сфере ГФК.

Так, Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет аудит эффективности как основной вид финансового контроля, который направлен на определение экономности и результативности бюджетных средств. Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ

«О науке и государственной научно-технической политике» устанавливает порядок оценки эффективности и требования использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности. При этом оценка эффективности государственной поддержки предполагает проверку выполнения установленного порядка, регламентирующего предоставление такой поддержки, а также соответствие указанного порядка установленным требованиям, определение целевого характера использования бюджетных средств. В процессе исследования выявлено, что при проверке финансовых документов определяется их соответствие требованиям к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, установленным Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» определяет аудит эффективности как один из видов финансового контроля, который применяется в целях определения эффективности использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции Счетной палаты, полученных объектами аудита (контроля) для достижения запланированных целей, решения поставленных социально-экономических задач развития Российской Федерации и осуществления возложенных на нее функций².

Много споров было на предмет того, как определить аудит эффективности: либо как вид финансового контроля, либо как его особую форму, либо его метод. В Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации» аудит эффективности закреплен как один из видов финансового контроля.

Цель аудита эффективности заключается в определении эффективности использования бюджетных ресурсов на федеральном и региональном уровнях, иных ресурсов и дальнейшую оптимизацию этого процесса для достижения задач социально-экономического развития Российской Федерации³.

Имеют место мнения о том, что цель аудита эффективности, кроме вышеназванного, включает в себя оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти⁴. На наш взгляд, оценка эффективности органов исполнительной власти выходит за рамки аудита эффективности.

В соответствии с положениями Федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁵, п. 4 ч. 1 ст. 9 которого к основным полномочиям контрольно-счетных органов относит организацию и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Счетной палатой Российской Федерации разработан и принят Стандарт финансового контроля (СФК-104, утвержден 30 ноября 2017 г.) «Аудит эффективности», которым Счетная палата руководствуется при проведении аудита эффективности. Правилами указанного Стандарта установлено, что проведение аудита эффективности включает в себя несколько этапов: подготовка к проведению аудита, проведение аудита эффективности и оформление результатов аудита эффективности. Последовательное выполнение процедур на каждом из указанных этапов аудита эффективности образует алгоритм проведения аудита эффективности.

Кроме этого Счетной палатой разработаны Методические рекомендации по оценке коррупционных рисков при использовании бюджетных ассигнований, контролю эффективности реализации программ по противодействию коррупции⁶, в основе которых положения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г.

№ 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции» и др.

Во многом аудит эффективности рассматривают как некий индикатор коррупции при рассмотрении таких предметов аудита, как:

- международные обязательства и проекты;
- правительственные мероприятия, включая государственно-частное партнерство;
- местных органов власти;
- деятельностно-государственные, отраслевые и региональные программы;
- деятельность государственных и иных организаций и учреждений, находящихся в сфере компетенции Высших органов финансового контроля;
- деятельность исполнительной власти⁷.

Стандарт СФК-104 указывает, что цели аудита эффективности должны быть направлены на аспекты проверяемой сферы использования государственных средств и деятельности объектов проверки, связанные с высокой степенью рисков неэффективного использования государственных средств, что может служить индикатором коррумпированности⁸.

Аудит эффективности в конечном счете направлен на обеспечение финансовой стабильности и экономической безопасности государства, что более конкретно может выражаться в увеличении доходной части бюджета и экономии его расходной части; недопущении и сокращении правонарушений в финансовой сфере; снижении уровня коррупции в государстве.

Третья проблема в сфере государственного финансового контроля — это методология государственного финансового контроля, ее правовое регулирование. Решение данной проблемы придаст новый стимул развитию правовых отношений в этой сфере. Поддержание соответствия темпов развития методологии обеспечения государственного финансового контроля и состояния объектов государственного финансового контроля является первостепенной задачей в деятельности государственного финансового контроля.

В высшем органе государственного финансового контроля — Счетной палате Российской

Федерации, на постоянной основе проводится работа по совершенствованию методологического обеспечения внешнего государственного аудита (контроля).

Счетная палата как высший орган внешнего государственного аудита (контроля) выстраивает методологическое обеспечение внешнего государственного аудита (контроля) опираясь на международно-признанные и закрепленные в документах ИНТОСАИ принципы и систему профессиональных стандартов ИНТОСАИ, которая, как известно, имеет четыре уровня. Важным для построения методологического обеспечения государственного аудита является стандарт ИНТОСАИ ISSAI 100 «Основополагающие принципы аудита государственного сектора». Совершенствование методологического обеспечения Счетной палаты осуществляется с учетом национального законодательства.

В настоящее время в Счетной палате действует система стандартов. Часть стандартов внешнего государственного аудита (контроля) в настоящий момент разработана, а остальные находятся в разработке или пересматриваются.

Методологическое обеспечение внешнего государственного аудита (контроля) включает в себя также информационно-аналитическое обеспечение и совокупные знания в области государственного финансового аудита (контроля), которые имеют ценность опыта лучших практик аудита.

И четвертая проблема, которую считаем необходимым обозначить — это проблема внутреннего аудита, решение которой во многом связано с развитием таких инструментов, как казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг.

В настоящее время казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг — являются приоритетными методами осуществления внутреннего финансового контроля.

Казначейское сопровождение в Российской Федерации применяется с 2015 года. Казначейское сопровождение предполагает обязательное открытие в Федеральном казначействе специальных счетов (лицевых) юридическим лицам — получателям субсидий, испол-

нителям контрактов и осуществление расходов после проведения контрольных процедур. Этот инструмент контроля используется в отношении выделяемых из федерального бюджета субсидий субъектам Федерации и юридическим лицам и авансов по государственным контрактам. Работает механизм следующим образом: средства перечисляются не на расчетные счета получателей, а на лицевые счета, открываемые им в казначействе. Сопровождение может осуществлять как в отношении только аванса, так и в отношении всей суммы государственного контракта.

Казначейское сопровождение является динамично развивающимся инструментом государственного финансового контроля и позволяет осуществлять управление рисками оплаты невыполненных работ.

25 мая 2017 года Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И. Шуваловым утвержден План мероприятий («дорожная карта») по обеспечению поэтапного перехода к казначейскому сопровождению бюджетных средств, который включает в себя такие структурные элементы, как обеспечение казначейского сопровождения средств, получаемых юридическими лицами на основании государственных контрактов (контрактов), заключаемых в целях реализации государственного оборонного заказа; казначейское сопровождение средств (за исключением средств в рамках гособоронзаказа), а также средств, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации; информационное обеспечение прозрачности расчетов; взаимодействие участников межведомственной системы контроля и мероприятия по решению организационных, финансовых, материально-технических контрактов.

Отметим, что в качестве участников межведомственной системы контроля определены: Федеральное казначейство, Минфин России, Росфинмониторинг, ФНС России, Банк России, Минпромторг России, Минстрой России, другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

Федеральный закон о бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 гг.⁹ определяет, что все расчеты по государственным контрактам, заключаемым в целях реализации государственного оборонного заказа на сумму более 100 тыс. рублей, а также расчеты по контрактам (договорам), заключаемым в рамках исполнения таких государственных контрактов на сумму более 100 тыс. рублей, в обязательном порядке подлежат казначейскому сопровождению территориальными органами Федерального казначейства

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2017 года утверждены Правила казначейского сопровождения средств государственного оборонного заказа в валюте Российской Федерации (далее — Правила).

Определены «порядок приостановления открытия (отказа в открытии) лицевых счетов, режим лицевого счета, санкционирование расходов, порядок приостановления (отмены приостановления) операций по лицевым счетам и отказа в проведении приостановленной операции территориальными органами Федерального казначейства»¹⁰, другие положения, устанавливающие права государственного заказчика, права и обязанности головного исполнителя (исполнителя).

Предполагается, что казначейское сопровождение средств позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств, минимизирует случаи нецелевого расходования бюджетных средств и необоснованного завышения цен.

В развитии института казначейского сопровождения отдельное внимание уделяется управлению рисками при выборе модели Казначейского сопровождения, например, в настоящее время в Казначействе разрабатывается система определения риска подрядчика.

Так, «заключение контракта с поставщиком, который имел в прошлом репутацию недобросовестности и ненадежности, должно в обязательном порядке быть поставлено на контроль. Этот поставщик должен понимать, что заключение контракта с ним создает риск для государства, поэтому, управляя риском,

необходимо осуществлять оплату его услуг только через счета в казначействе и только при подтверждении факта поставки товаров, работ и услуг и после проведения контроля структуры цены в контракте», — отмечает заместитель руководителя Федерального казначейства А.Ю. Демидов¹¹.

Кроме этого отдельное внимание в настоящее время уделяется казначейскому сопровождению субсидий, которые предоставляются в форме межбюджетных трансфертов субъектам РФ на капитальные вложения; субсидий крестьянским фермерским хозяйствам из региональных и местных бюджетов (осуществляется по обращению финансового органа региона (муниципалитета).

В качестве объектов казначейского сопровождения Федеральным казначейством рассматриваются квазибюджетные средства, источником которых являются парафискалитетные платежи, и концессионные соглашения.

К сожалению, Казначейское сопровождение не позволяет управлять такими рисками, как закупка ненужного, неположенного оборудования; закупка по завышенным ценам; др.

Правовую основу Казначейского сопровождения составляют: Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон № 44-ФЗ, ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период. Важно отметить, что конкретно случаи и правила казначейского сопровождения регулируются ежегодно принимаемым законом о федеральном бюджете и соответствующим постановлением Правительства РФ. «При этом если будет признана необходимость применения казначейского сопровождения на постоянной основе и масштабирования этой технологии на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, данная правовая конструкция потребует соответствующей адаптации. Для этого необходимо будет регулировать казначейское сопровождение посредством постоянных положений Бюджетного кодекса и Закона № 44-ФЗ»¹².

Во многом решает проблему контроля полного цикла предоставления и использования бюджетных средств такой инструмент, как бюджетный мониторинг. Бюджетный мониторинг осуществляется в соответствии с распоряжением Федерального казначейства № 1502-р. Так, в 2017 году Федеральным казначейством в рамках этой деятельности были осуществлены следующие мероприятия и получены определенные результаты:

- направлены: 21 отказ в открытии лицевых счетов и 274 возврата платежных (расчетных) документов без исполнения по причине неисполнения требования распоряжения № 1502-р;
- возвращены без принятия к учету 743 расходные декларации из почти 4 тысяч проверенных по причине неисполнения требований приказа Минфина РФ от 30.06.2017 г. № 500 «Об утверждении документов, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации о казначейском сопровождении средств, получаемых на основании отдельных государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключаемых в рамках их исполнения».

Достижение указанных задач позволит более эффективно использовать бюджетные средства.

Подводя итог, отметим, что совершенствование правового регулирования государственного финансового контроля является важнейшей задачей государственного управления в современных условиях, необходима адаптация правовых инструментов к современным реалиям.

Список литературы

1. *Грачева Е.Ю.* Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. № 4, 2014. С. 20—29

2. *Демидов А.Ю.* Государство должно все знать о своих расходах // Бюджет, № 7 (187). 2018 С. 32—36.

3. *Жуков В.* Что такое «аудит эффективности» // Президентский контроль. 2004. № 7.

4. *Левакин И.В.* Нормативные правовые основы проведения аудита эффективности в целях предупреждения коррупции // Право и управление, 2012. № 2(23) С. 69—70.

5. *Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А.* Государственный финансовый контроль: учебник для вузов. СПб: Питер, 2004. 557 с.

¹ *Грачева Е.Ю.* Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. № 4, 2014. С. 20—29.

² ФЗ «О СП // консультантплюс

³ *Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А.* Государственный финансовый контроль: учебник для вузов. СПб: Питер, 2004. 557 с.

⁴ *Жуков В.* Что такое «аудит эффективности» // Президентский контроль. 2004. № 7.

⁵ «Собрание законодательства Российской Федерации», 14.02.2011 г. № 7, ст. 903.

⁶ Утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации. Протокол от 7 ноября 2011 г. № 54К (821).

⁷ *Левакин И.В.* Нормативные правовые основы проведения аудита эффективности в целях предупреждения коррупции // Право и управление, 2012. № 2(23) С. 69—70.

⁸ Там же.

⁹ Федеральный закон от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Информационно-справочная система КонсультантПлюс.

¹⁰ Там же.

¹¹ *Демидов А.Ю.* Государство должно все знать о своих расходах // Бюджет, № 7 (187). 2018 С. 32—36.

¹² *Демидов А.Ю.* Государство должно все знать о своих расходах // Бюджет. № 7, 2018. С. 32—36

© Л.А. ЛАРИНА, В.Е. ХАЗОВА. 2019

Organization and Operation of Local Governments in the Counties of the United States

Организация и деятельность органов местного самоуправления в графствах Соединенных Штатах Америки

Larisa Anatolyevna LARINA,

Deputy head of the Department constitutional and municipal law Moscow University of the Russian interior Ministry
Ph. D., associate Professor

E-mail: larinala@list.ru

Лариса Анатольевна ЛАРИНА,

заместитель начальника кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России
канд. юрид. наук, доцент

E-mail: larinala@list.ru

Victoria Evgenievna KHAZOVA,

associate Professor of the Department of civil and labor law and civil procedure Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V.Y. Kikotya, PhD in law

E-mail: office@unity-dana.ru

Виктория Евгеньевна ХАЗОВА,

доцент кафедры гражданского и трудового права и гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

E-mail: office@unity-dana.ru

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

Для цитирования. Л.А. ЛАРИНА, В.Е. ХАЗОВА. Организация и деятельность органов местного самоуправления в графствах Соединенных Штатах Америки // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 40—48.

Annotation. The article deals with the organization and activities of local governments in the U.S. counties, a certain independence of municipalities from the Central government and even from the States, the lack of direct subordination of local governments to state power.

Key words: local government of the USA, counties, principles of local government, municipal systems, self-government bodies, administrative-territorial units of the USA

Аннотация. В статье рассматривается организация и деятельность органов местного самоуправления в графствах США, определенной независимостью муниципалитетов от центрального правительства и даже от штатов, отсутствием прямого подчинения органов местного самоуправления государственной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление США, графства, принципы местного самоуправления, муниципальные системы, органы самоуправления, административно-территориальных единицы США

В большинстве штатов основной региональной единицей общего значения является графство, лишь в штате Луизиана такие территориальные единицы называются приходами. Графства служат главным образом для управления негородской территорией; всего

в стране в начале 90-х годов XX в. насчитывалось немногим более 3 тыс. графств. Подавляющее большинство других местных единиц управления расположено на территории графств. По размерам территории, численности населения и формам управления

графства чрезвычайно разнообразны. Всего на их территории проживает 189,7 млн человек, т.е. 87% населения страны. Свыше 60% графств имеет менее 25 тыс. жителей, между тем как 137 графств (4%) насчитывают по 250 тыс. и более жителей. В совокупности в последних проживает 48,7% общего числа жителей графств. Из них в 19 проживает по 1 млн и более жителей [1].

Графства первоначально создавались для достижения двух основных целей. Первая состояла в оказании содействия штатам в выполнении ими таких функций, как оправление правосудия и проведение выборов, вторая — в предоставлении услуг сельским жителям, включая строительство и поддержание порядка. Границы многих графств, сложившиеся много лет тому назад, устарели. Значение графств неодинаково в различных географических районах США. Так, органы графств играют существенную роль в местном управлении штатов Юга, в то время как в штатах Новой Англии (Вермонт, Коннектикут, Массачусетс и др.) многие функции графств осуществляются таунами [2].

В каждом графстве население избирает совет графства, который ведает сбором налогов, определяет местные расходы, выдает лицензии на открытие торговых заведений, решает вопросы санитарии и т.д. В одних графствах численный состав советов очень мал (3—5 членов), в других — более многочисленный (до 30—50 членов). В некоторых графствах совет графства не избирается непосредственно населением, а формируется из должностных лиц сельских районов, в частности таунов и тауншипов; в ряде графств председатель совета, а иногда все его члены носят звание и выполняют функции судей. В части штатов совет графства имеет право назначать часть должностных лиц графства, а также определять размер выплачиваемого им жалования [3].

Отличительной чертой управления графствами в большинстве штатов США является отсутствие единого исполнительного органа власти, когда наряду с советами графств местное население избирает целый ряд должностных лиц, формально независимых в своей деятельности от советов. В разных штатах число этих выборных должностей различно, но наиболее типичными являются должности шерифа, атторнея, казначея, клерка суда, ко-

ронера, ассессора, аудитора, клерка графства, регистратора, суперинтенданта школ, землемера графства. Большим авторитетом в графстве пользуется шериф, который обычно избирается населением на 2—4 года. Шериф возглавляет полицию графства, производит аресты, вызывает в суд и т.п. Надзор за соблюдением законов составляет главную обязанность атторнея графства, который чаще всего избирается местным населением, но иногда назначается атторнеем штата или даже губернатором. Атторней занимается расследованием преступлений, представляет интересы графства в суде. Расследование дел об убийстве проводит коронер, обычно также избираемый местным населением. Ассессор графства занимается определением размеров налогов и регулирует практически все вопросы сбора налогов, а аудитор в графстве наблюдает за правильностью расходования денежных средств и осуществляет контрольно-ревизионные функции. Если казначей графства выполняет функции руководителя финансовой службы графства, то на клерка графства возложены функции секретаря совета графства [4].

В последнее время под влиянием Национальной муниципальной лиги все больше графств стали использовать на своей территории (по аналогии с городами) форму управления совет-менеджер, которая имеет свои разновидности в зависимости от характера взаимоотношений менеджера с советом, способа замещения должности менеджера и круга его полномочий. Менеджер назначается советом графства, который устанавливает оклад менеджера и может уволить его по своему усмотрению. В ряде штатов предусмотрено право жителей графства отзываться членов совета графства, отказывающихся уволить менеджера, против которого проголосовала большая часть населения графства. В настоящее время эта форма организационной структуры применяется в 513 графствах (из 3042) 33 штатов страны [5].

Специальные округа. Кроме традиционных для США органов местного управления (графств, тауншипов, муниципалитетов) для решения многих практических задач управления на местах действует большое число органов, именуемых специальными округами и выполняющих какую-либо одну или несколько строго определенных функций (обра-

зование, водоснабжение, противопожарная служба).

Специальные округа относительно автономны в административном и финансовом отношении от других местных органов; они выступают как самостоятельные субъекты права, имеют право заключать соглашения и контракты, приобретать объекты собственности и распоряжаться ими, имеют право на сбор налогов и пошлин определенного назначения, на получение платы за предоставляемые услуги, на получение денег по финансовым обязательствам [6].

Границы округов не обязательно совпадают с границами административно-территориальных единиц; округ может охватывать часть или всю территорию графств и муниципалитетов или даже выходить за пределы одного штата.

В каждом специальном округе образуется руководящий орган, как правило, из 3—7 человек, избираемых населением либо назначаемых властями штата или местными органами [7].

Школьные округа в США традиционно выделены в особую группу специальных округов. Все школьное законодательство и руководство деятельностью школ в штате регулируется и осуществляется департаментом просвещения штата и местными школьными округами.

В школьных округах создаются избираемые населением советы, которые обладают правами взимать специальный налог на имущество для финансирования строительства и содержания школ, получать и распоряжаться штатными и федеральными субсидиями на развитие образования, нанимать преподавательский состав и под общим контролем штата и графства заниматься всеми практическими вопросами организации школьного образования.

Таким образом, одним из основных условий хорошей работы местных властей является правильный выбор организационной структуры управления. Данный вопрос регулируется в США хартией органа муниципального управления и относится к сфере дел, в которые власти штата традиционно не вмешиваются [8].

Компетенции органов самоуправления. По сравнению с довоенным периодом функции местного управления в США стали заметно

шире. Причины этого — урбанизация, государственно-монополистические тенденции, рост населения и демографические сдвиги, энергетические и транспортные проблемы и некоторые другие факторы [9].

Наибольший объем компетенции местных органов — в области социального обслуживания и коммунального хозяйства; важное место в их деятельности занимают вопросы административно-управленческие, меньшее — управление в хозяйственной сфере.

В первой из названных областей большая роль принадлежит организации школьного обучения, что в США является функцией типично местной, хотя и производной от компетенции штата (делегированной). К этой сфере также относится руководство библиотеками, общественными парками и т.д. В некоторых штатах полномочия в области образования осуществляются специальным ведомством, создаваемым органами власти графства или муниципалитета, а в большинстве штатов — независимыми школьными округами. Финансируется школьное обучение за счет местных налогов на собственность и дотаций, получаемых от штатов и федерации [10].

В каждом штате имеется департамент просвещения, который руководит начальным и средним образованием и в ряде случаев имеет решающее слово в вопросах организации школ и контроля за наличием учебников, школьного оборудования и т.д. Большими полномочиями в руководстве образованием располагает и губернатор штата, осуществляющий надзор в этой области. Таким образом, понятие независимости школьного округа означает, главным образом, независимость от местных органов данной территории, а не от вышестоящих. Даже там, где орган управления города сам создает школьный комитет, этот последний действует в значительной мере автономно от органа местной власти, а его бюджет не подлежит контролю городского совета [11].

Несмотря на то, что система образования поглощает большую часть средств, имеющихся у местных органов, и что в ней занято большинство служащих местных органов, бедность школ, неполнота школьных программ продолжают оставаться острой проблемой США.

Централизация школьного дела, кроме преимуществ, связанных с унификацией

условий образования и организационной структуры школьного дела, имеет и явные недостатки, включая формализм, бюрократизацию руководства школами и самой системы образования, ослабление связей между этим руководством и заинтересованными массами. Предпринимаются попытки учредить контроль со стороны местных жителей. Однако единственное, чего удается добиться населению, это возможность участия в выработке рекомендаций без гарантий, что они будут приняты во внимание. Избиратели, связанные с данным школьным округом, не имеют реальных способов контролировать источники, объем и использование фондов, отпускаемых на реализацию школьных программ [12].

На местное управление в области здравоохранения возлагаются конкретные функции, причем законы о здравоохранении во всех 50 штатах имеют существенные различия. Из местного бюджета покрывается 42% всех расходов на здравоохранение, из фондов штатов — 40, а доля федерации составляет 18%. Всего в графствах и муниципалитетах имеется свыше 1600 органов здравоохранения с постоянным, штатным персоналом, обслуживающих примерно 2500 графств и более 300 городов. В США в 80-е годы насчитывалось более 1 тыс. районов, где первоначальное медицинское обслуживание было признано недостаточным; повсеместно и постоянно растет стоимость медицинской помощи.

Компетенция в области социального обеспечения возлагается в США главным образом на среднее и низшее звено управления, т.е. на штаты и местные органы власти. За счет финансов штата покрывается 51% расходов на социальное обеспечение, за счет местных органов — 38, а за счет центрального правительства — 11%. Но при этом именно центральная власть и штаты располагают полномочиями по определению контингента лиц, имеющих право на получение помощи по системе социального обеспечения, а также по установлению размеров такой помощи. Недовольство на местах этим порядком в последнее время растет, поскольку общественность считает, что именно местным органам более, чем другим, известно фактическое положение, и они поэтому могут лучше изучить реальные нужды претендентов на социальное обеспечение [13].

Провозглашенная американской администрацией в начале 80-х годов XX в. программа оздоровления экономики США строится на сокращении расходов на социальные и иные гражданские нужды населения. Пока еще не ставится вопрос об уменьшении пенсий по старости и пособий ветеранам, но уже сокращается федеральная помощь беднейшим слоям населения страны.

Функции местных органов в административно-управленческой сфере включают поддержание порядка (прежде всего руководство полицией), обеспечение противопожарной охраны, руководство юстицией, взимание налогов, организацию проведения выборов, регистрацию актов гражданского состояния, контроль за качеством товаров и руководство государственной службой [14].

Полицейские службы в США состоят из трех основных звеньев: федеральной полиции, полиции штатов и местной полиции. Последняя подчинена только местным органам, и ее полномочия распространяются лишь на соответствующее графство или другую местную единицу. Имеется два вида местной полиции: муниципальная полиция городов и полицейские службы графств. Роль местной полиции весьма значительна. Достаточно сказать, что в сравнении с федеральной полицией или полицией штатов она самая многочисленная: на долю местной полиции приходится 90% всего полицейского состава страны. В обязанности местной полиции входит расследование преступлений и пресечение других правонарушений, регулирование уличного движения, осуществление административно-полицейского контроля, а также функции полиции нравов.

В местном управлении типа совет-мэр шеф полиции подчинен и подотчетен мэру. Полицейские службы графств возглавляет избираемый населением на 2 или на 4 года шериф. В обязанности шерифа входят розыск и задержание преступников, в его ведении находится местная тюрьма. Полицейскую службу в сельских округах и приходах представляют выборные констебли. Институт констеблей, как и шерифов, уходит корнями в прошлое и в значительной мере изжил себя, поскольку борьба с растущей преступностью требует профессионализма, которым выборные шерифы и констебли, как правило, не обладают. Во многих графствах на смену

констеблям приходят обычные полицейские силы [15].

Местные финансы. Одна из важнейших обязанностей местного управления — налогообложение и сбор налогов. Налоги на собственность — поимущественные налоги — являются основой налоговых систем в графствах, округах, тауншипах, муниципалитетах и других органах местного самоуправления. Эти налоги составляют до 80% всех налоговых поступлений. Поимущественными налогами облагается текущая рыночная стоимость недвижимого (земля, строения) и движимого (автомобили, оборудование, товарные запасы, скот, мебель) имущества, как граждан (физических лиц), так и предприятий и учреждений (юридических лиц). Оценка имущества осуществляется местными чиновниками — оценщиками. Ставки налога обычно устанавливаются в милсах — тысячных долях доллара с каждого доллара оценочной стоимости или в долларах с тысячи долларов стоимости. Средняя ставка поимущественного налога по мере роста цен на недвижимость непрерывно увеличивается. Если в 1953 г. типичная американская семья со средним доходом платила около 2,2% своего дохода в виде налога на имущество, то через 30 лет эта ставка почти удвоилась.

Использование поимущественного налога как основного источника местного дохода в США постоянно критикуют. Поскольку муниципалитеты, иные административно-территориальные единицы, на которые разделены штаты, значительно разнятся по количеству земельных собственников, видам пользования землей, а то и просто по числу бедных и зажиточных граждан, получается, что на тех территориях, где налоговая база узка, местные органы стремятся повысить налоги, чтобы обеспечить достаточные поступления в местный бюджет. Более удачливые территории, где шире налоговая база, могут или снижать налоги, или улучшать обслуживание, тем самым привлекая новое население (налогоплательщиков).

Следующим по значению источником месячных доходов после поимущественных налогов выступает общий налог с продаж, на его долю приходится около 5% всех налоговых поступлений местных органов власти. Структура местных налогов с продажи аналогична структуре налогов, взимаемых на уровне шта-

тов. Налоговая база местных налогов в основном такая же, как и налогов, взимаемых правительством данного штата. Ставки налогов составляют обычно от 0,5% до 3% от оборота.

Приблизительно 3% всех налоговых поступлений местных органов власти приходится на выборочные налоги с продаж, т.е. специальные акцизы. Ими облагаются сигареты (цент за пачку), газолин (0,5—5 центов за галлон), в некоторых штатах — автомобили и другие товары.

Подходные налоги с населения, как и налоги с продаж, стали взиматься местными органами только после Второй мировой войны. К 1968 г. местный подходный налог с населения был введен лишь в 9 штатах. Во всех этих штатах, за исключением Пенсильвании, подходные налоги взимались не только местными органами власти, но и правительствами штатов (т.е. налогоплательщики уплачивали три вида подходных налогов: федеральный, штатный и местный). Позднее эта система распространилась на большую часть штатов [16].

Объектом обложения местного подходного налога (так же, как при федеральном и штатном обложении) являются личные доходы — заработная плата, жалование, поощрительные выплаты, чаевые, а также чистые прибыли некорпорированного бизнеса. Не подлежат обложению доходы военнослужащих, пенсионные и страховые выплаты. Как правило, освобождаются от обложения дивиденды, проценты, рента, прибыли от реализации капитальных активов (рента облагается в случае, если она рассматривается как доход, полученный в результате коммерческой деятельности). Необлагаемый минимум не установлен (за исключением некоторых городов).

В некоторых штатах США установлены местные налоги на прибыль корпораций. Структура этих налогов подобна местным подходным налогам с населения, которыми облагаются доходы от некорпорированного бизнеса. Определенное значение в местных доходах имеют промысловый налог и промысловые лицензии, лицензии на право вождения автомобилей, различные регистрационные сборы, а также доход от муниципальных предприятий.

Общий объем местных налогов весьма различен для отдельных штатов. Например штатные и местные налоги, которые взима-

ются в таких штатах, как Нью-Йорк, Массачусетс, Калифорния, составляют соответственно 18,5, 15,9, 14,9% личных доходов населения. А для Техаса, Оклахомы, Невады и Флориды эти показатели составляют 8,4; 8,7; 8,8 и 9,1% соответственно.

Основная доля расходов приходится на предоставление гуманитарных и социальных услуг (графства), на содержание различных объектов, предоставление традиционных услуг, а также на строительство и реконструкцию (муниципалитеты), на образование (школьные округа).

Хозяйственная деятельность органов местной власти включает руководство работой принадлежащих непосредственно им предприятий и служб, управление своим имуществом и в определенной мере воздействие на частный бизнес в пределах данной территории. Исторически сложилось так, что предприятия общественного пользования в США всегда были в частной собственности. Не раз выдвигались требования о создании муниципальной собственности, однако они не получили должного удовлетворения. Доминирование частного бизнеса обернулось тем, что объем принадлежащего местным органам США имущества невелик [17].

На местные органы возложены жилищное строительство, определение размеров арендной платы, реконструкция городов, строительство и эксплуатация дорог, гаваней, аэропортов, забота об использовании территории и охрана окружающей среды.

Что касается жилищного фонда, то подавляющая его часть в США строится частным сектором, а само строительство ведется в целях извлечения прибыли. Органы местного управления в области жилищного строительства обязаны предусматривать определенные стандарты освещения, вентиляции, противопожарной безопасности, санитарного устройства строящихся объектов и пр. В этих целях ими принимаются так называемые жилищные кодексы. В области местного строительства значительную роль играют заинтересованные группы давления — предприниматели, собственники земли, финансисты, иногда организации арендаторов, профсоюзы.

Сами местные органы власти владеют незначительной частью жилого фонда даже в очень больших городах, где спрос на жилье так велик. Но и тогда, когда муниципалитеты

предпринимают такое строительство, они охотно продают возведенные строения частным владельцам.

После объявленного в 1973 г. президентом Р. Никсоном прекращения действия программы городского обновления, начатой еще в 1949 г., и большей части других федеральных программ по жилищному строительству Закон о жилищах и муниципальном развитии 1974 г. ввел систему дотаций муниципалитетам, чтобы поощрить ведение ими жилищного строительства. Считалось, что средства, получаемые в порядке дотации, будут расходоваться главным образом в интересах малоимущих слоев населения. Однако проводимая местными органами политика жилищного строительства и городского планирования ставит в привилегированное положение те группы населения, которые имеют высокие доходы, поскольку они располагают возможностью проталкивать выгодные им проекты и парализовать не устраивающие их начинания городских властей [18].

Одной из новых функций местных органов, кроме планирования строительства и планировки городов, совсем недавно стало так называемое зонирование. Теоретически оно представляет собой метод обеспечения наиболее эффективного использования земли, отвечающего задачам планировки данной местности. Местными органами власти могут быть определены зоны для жилого заселения, промышленной застройки, расположения торговых предприятий и т.п.; площадь этих зон может быть самой различной.

Особая проблема — полномочия органов управления в крупных городах в отношении аэропортов, гаваней, дорог, так как в этом случае возникает вопрос о конкуренции компетенции нескольких ветвей власти [19].

Качество услуг, предоставляемых местными властями, неизменно вызывает нарекания, причем поводы для жалоб и недовольств самые разнообразные. В этом нет ничего удивительного, поскольку бюджеты многих крупных городов, других населенных пунктов и округов имеют тенденцию к постоянному сокращению. Недовольство вызывают состояние автомобильных дорог, работа полиции, организация движения автобусов и работы метрополитена, плохая уборка мусора, недостатки в местных школах и лечебных учреждениях, неудобные части работы учрежде-

ний, некомпетентность, плохое планирование, бюрократизм и бездеятельность служащих и т.д.

Местные органы власти в США находятся в состоянии постоянного финансового кризиса. Местные источники, главным образом налоги, не обеспечивают им необходимой финансовой базы, и местные органы находятся в значительной зависимости от субсидий федеральной власти. О том, насколько далеко зашла эта зависимость, можно судить хотя бы по следующим данным: дотации, предоставляемые федеральным центром местным органам, составляли в 1948 г. 44% от их собственных ресурсов; в 1978 г. этот показатель вырос до 77%.

Политика субсидирования центром местных органов власти периодически меняется в зависимости от того, кому принадлежит федеральная власть — демократам или республиканцам. Пристрастие демократов к централизации сказывается на придании ими первостепенного значения системе федеральных субсидий для проведения конкретных программ, в том числе и на местном уровне [20].

В то же время республиканская администрация отдает предпочтение системе участия в доходах, впервые предложенной в 1964 г. и со времени пребывания у власти администрации Р. Никсона ставшей знаменем нового федерализма в деле расширения прав штатов и местных органов. Эта система состоит в перераспределении между ними части федеральных доходов по установленной формуле, которая каждые 4 года рассматривается федеральным конгрессом, имеющим право добавлять к ней в том числе и новые пункты-требования. Таким образом, финансовая база местных органов время от времени пересматривается.

При обсуждении в конгрессе формулы распределения средств постоянно возникает вопрос о том, как получатели используют деньги и каким образом повлиять на должное с точки зрения конгрессменов их применение. Такая тенденция мешает местным органам использовать получаемые фонды точно так же, как средства своего бюджета. Таким образом, характерной чертой финансового положения местных органов является растущая их зависимость от федерального конгресса и правительства [21].

Контроль государства за местным самоуправлением и основные гарантии его деятельности. Местное самоуправление в США

построено по англосаксонской модели. Но, как и в других странах, воспринявших данную модель, это не означает полной свободы местного самоуправления от контроля со стороны государственной власти. Правомерность и целесообразность административного контроля выводится доктриной и практикой из конституционной концепции производности местного самоуправления от власти штатов. Да и осуществляется этот контроль преимущественно органами исполнительной власти штатов. С 60-х годов XX в. во многих штатах в системе кабинета губернаторов стали создаваться специализированные департаменты по вопросам местного самоуправления [22].

Контроль штатов за деятельностью местных органов осуществляется в основном в форме административного надзора. Опека в виде предварительного одобрения актов, изданных органами местного самоуправления, главой соответствующего департамента штата, а также наложения финансовых санкций за ненадлежащее использование субсидий и субвенций применяется лишь в рамках финансирования штатом различных местных проектов. Проявлением опеки, очевидно, можно считать и необходимость получать согласие глав департаментов штата на назначение некоторых должностных лиц местного самоуправления [23].

Основные инструменты административного надзора:

составление различных программ, осуществляемых с участием органов местного самоуправления; инструктирование их должностных лиц департаментами штатов; временное смещение должностных лиц исполнительной власти местного самоуправления, в том числе выборных; временное лишение органа местного самоуправления всех или части его функций с возложением их на чиновников штата — если совет их не выполняет или выполняет ненадлежащим образом либо осуществляет противозаконную деятельность [24].

Следует обратить внимание на то, что и смещение должностных лиц, и лишение советов их полномочий являются временными мерами (скорее речь идет о приостановлении их функционирования), действующими до разрешения вопроса судом.

Контроль за местным самоуправлением путем составления различных программ в области местного планирования, жилищного строительства, иных социальных, экономиче-

ских, административных мероприятий в последние десятилетия осуществляют не только штаты, но и федеральные органы. Юридически такие программы не являются обязательными для местных органов, они содержат лишь рекомендации. Однако от участия органов местного самоуправления в указанных программах зависит предоставление им финансовой и технической помощи, подкрепляющей программу.

Основные гарантии местного самоуправления: провозглашение права на него конституциями и законами штатов; предоставление территориальным единицам статуса муниципальных корпораций; наличие у корпораций хартий местного самоуправления и иных актов локального регулирования; наличие муниципального бюджета и собственности; право на судебную защиту [25].

Эволюция местного самоуправления в США происходит под влиянием сочетания тенденций централизации и децентрализации, активизации и ослабления публичной власти в целом в те или иные исторические периоды. Так, заметный сдвиг в сторону расширения хозяйственных и социальных функций муниципальных органов определился в 30-х годах прошлого века — во время проведения Нового курса Ф. Рузвельта. Именно с этого времени получили распространение муниципальные общественные работы, муниципальное жилищное строительство, планирование застройки городских территорий, активизировалась муниципальная служба социальной помощи. В послевоенный период получают развитие федеральные программы социального характера, разрабатываемые с участием муниципалитетов, оживляется деятельность местных органов в области санитарного надзора и городского планирования.

Вместе с тем муниципалитеты практически не способны влиять на коммунальное хозяйство, медицинскую помощь, так как эти службы находятся в частных руках, а это в свою очередь исключает возможность органов местного самоуправления влиять на социально-экономическое развитие своих территорий [26].

В последние десятилетия такие возможности еще более сузились из-за того, что постепенно в ведение штатов переходят многие учреждения социальной помощи, значительная часть дорожного хозяйства, а также функ-

ции финансового контроля школ и налогообложения частных предприятий коммунального обслуживания.

Список литературы

1. Конституция Соединенных Штатов. 1787 года // Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII—XIX. М.: Государственное издательство юридической литературы. 1957

2. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Еремян В.В., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Харламов С.О., Курсанов А.Ю., Егоров С.А., Кальгина А.А., Саудаханов М.В., Пащенко Д.А., Варсеев В.В., Бышков П.А., Галушкин А.А., Забелина Е.П. Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2019. (9-е издание, переработанное и дополненное)

3. Горшеница И.А., Богданов А.В., Зинченко Е.Ю., Померлян А.Н., Санин В.Е., Уткин Н.И., Хазов Е.Н., Яткевич О.Г. Теоретические и правовые основы муниципального права в определениях и схемах (особенная часть) / Новосибирск, 2019.

4. Горшеница И.А., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Патрикеев В.Е., Смольяков А.А., Томин В.А., Фомищев А.В., Хазов Е.Н., Ячменев Ю.В. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.

5. Дурнев В.С., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Кикоть-Глухоедова Т.В., Ларина Л.А., Саудаханов М.В., Хазов Е.Н., Червонык В.И. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.

6. Ларина Л.А. Международный стандарт как основа осуществления местного самоуправления. В сборнике: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С.49—53

7. Ларина Л.А., Максютин М.В., Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. Учебное пособие. / Москва, 2012.

8. Ларина Л.А., Максютин М.В. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Московский университет МВД России. Серия Высшее профессиональное образование. Москва, 2007

9. Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Реализация миграционной политики в муниципальных образованиях. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 57—62.

10. Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: проблемы теории и практики. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 5. С. 121—125.

11. Николаев Б.В., Хазов Е.Н., Петров О.Ю. Конституции штатов США: правовая регламентация организации и деятельности советов по вопросам высшего образования. Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 4. С. 141—146.
12. Лобзов К.М., Богданов А.В., Хазов Е.Н. Правовой статус личности как субъект и объект правоотношений в современном законодательстве (теоретико-методологический анализ) Вестник экономической безопасности. 2015. № 7. С. 20—25.
13. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю., Саудаханов М.В., Мохова Т.С. Муниципальное право России в таблицах и схемах. Москва, 2017.
14. 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. Организация деятельности полиции зарубежных стран. учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
15. 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. Альбом схем по конституционному праву России. Учебное пособие для слушателей заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению Юриспруденция, Правоохранительная деятельность и Правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.
16. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Харламов С.О., Грачева М.А., Дурнев В.С., Михайлова Е.В., Саудаханов М.В. Муниципальное право России. Учебно-методическое пособие. Москва, 2017.
17. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Нурадинов Ш.М., Уткин Н.И., Харламов С.О., Несмелов П.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Муниципальное право России. учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей очной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.
18. 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. Конституционное право России учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.
19. Хазов Е.Н., Саудаханов М.В. Местного самоуправления европейских государств (на примере Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Французской Республики, Итальянской Республики). Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 158—161.
20. Харламов С.О., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Воробьев В.Ф., Хазов Е.Н., Гарашко А.Ю., Дурнев В., Саудаханов М.В. Теоретические основы муниципального права в таблицах и схемах (общая часть) 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.
21. Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Зиборов О.В., Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Миронов А.Л., Кучеренко П.А., Забелина Е.П., Голованов К.П., Клочко Е.И. Местное самоуправление: вопросы теории и практики. Москва, 2018.
22. Маляев С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Давитадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсеев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
23. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Василевич Г.А., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Харламов С.О., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Радченко В.И., Косолапов М.Ф., Алтатов Ю.М. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)
24. 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. Избирательное право. Москва, 2015. Сер. Юриспруденция для бакалавров (2-е издание, переработанное и дополненное)
25. Эбзеев Б.С., Бялкина Т.М., Бышков П.А., Бабаева Ю.Г., Галушкин А.А., Колованов К.П., Галюев Д.В., Забелина Е.П., Комарова В.В., Кучеренко П.А., Месилов М.А., Осавелюк А.М., Пашенцев Д.А., Поддубная О.С., Усманова Р.М., Чихладзе Л.Т., Федоров В.В., Хазов Е.Н. Актуальные проблемы муниципального права. Москва, 2018.
26. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципального права. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.

УДК 34
ББК 67

© А.А. МЕЦГЕР. 2019

The Content of Individual Personal Rights and Freedoms of Man and Citizen (by the Example of Political Rights)

Содержание отдельных личных прав и свобод человека и гражданина (на примере политических прав)

Andrey Aleksandrovich METSGER,
Candidate of legal sciences

E-mail: metsger@yandex.ru

Андрей Александрович МЕЦГЕР,
кандидат юридических наук

E-mail: metsger@yandex.ru

Научная специальность: 12.00.01 — Теория и история права и государства; история правовых учений.
12.00.02 — Конституционное право; Конституционный судебный процесс; Муниципальное право

Для цитирования. А.А. МЕЦГЕР. Содержание отдельных личных прав и свобод человека и гражданина (на примере политических прав) // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 49—51.

Annotation. The article discusses certain types of personal rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation by the example of political rights. The author reveals their essence and content, analyzes the rights of a person and a citizen to freedom of thought and speech, to association, to peaceful assembly, to participate in the management of state affairs, and to appeal. In conclusion, the author draws a number of conclusions.

Key words: Constitution of the Russian Federation, constitutional rights and freedoms of man and citizen, personal rights and freedoms, political rights and freedoms, Russian Federation

Аннотация. В статье рассмотрены отдельные виды личных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации на примере политических прав. Автор раскрывает их сущность и содержание, проводит анализ права человека и гражданина на свободу мысли и слова, на объединение, на мирные собрания, на участие в управлении делами государства, на обращения. В заключении автор делает ряд выводов.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционные права и свободы человека и гражданина, личные права и свободы, политические права и свободы, Российская Федерация

В настоящее время в Российской Федерации формируется новая система взаимоотношений между гражданами и государством. Всякое демократическое правовое государство может именоваться таковым, если основной его функцией является обеспечение и защита личных прав и свобод, а также чести и достоинства человека и гражданина, равно как и создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие граждан. В этой связи характер изменений названных

взаимоотношений, особенно в части, касающейся сохранения и соблюдения приоритета общечеловеческих ценностей, требует пристального внимания и тщательного исследования¹.

В целях реализации человеком своих интересов в различных сферах общественной жизни, государство предоставляет ему широкий каталог прав.

Вопрос установления и реализации политических прав граждан рассматривается учеными-

конституционалистами в свете проблематики конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации.²

Политические права и свободы как элемент правового статуса личности представляют собой группу прав, предоставляющих гражданину возможность участия в общественной и политической жизни страны. Между тем этот перечень в науке конституционного права не является общепризнанным.

Так, к примеру, М.В. Баглай, Ю.В. Герасименко, О.Е. Кутафин, М.Б. Смоленский предлагают относить к политическим правам и свободам изложенные в статьях 29—33 Конституции³ Российской Федерации (далее — Конституция РФ, Основной Закон) права и свободы, а именно:

1. свободу мысли и слова;
2. право на объединение;
3. право собираться мирно, без оружия;
4. право на участие в управлении делами государства;
5. право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления⁴.

По мнению автора, определить, относится то или иное право к разряду политических, возможно лишь посредством характеристики его признаков, поскольку в ином случае возможна ситуация, когда свобода вероисповедания также будет отнесена к политическим правам (например, когда религия начинает играть в государстве важную роль).

Исходя из содержания политики как сферы деятельности, связанной с отношениями между классами, нациями и иными социальными группами, ядром которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти, представляется возможным сделать несколько выводов относительно содержания политических прав. Выделяя их характерные черты, отметим, прежде всего, следующие существенные обстоятельства:

1. Граждане, реализующие свои политические права, взаимодействуют с государством и его органами непосредственно. Воспользовавшись правом на обращение, они посылают

свои предложения, заявления, жалобы в государственные и муниципальные органы власти различного уровня; реализуя право собираться мирно, обязуются в надлежащем порядке уведомить об этом соответствующие органы власти и несут ответственность перед государством за представленную информацию и те действия, о которых не было сказано в уведомлении; реализуя право на участие в управлении делами государства, избирают высшие органы власти, которые, в свою очередь, в дальнейшем формируют всю вертикаль власти в стране.

Отсюда следует, что свобода мысли и слова в полной мере не относится к политическим правам, так как включает в себя совокупность отношений, которые могут и не носить политического характера. Аналогичная ситуация с правом на объединение: не все объединения ставят своей целью участие в политической жизни страны. Из узкого, легального, понимания соответствующих норм можно сделать вывод, что к категории политических объединений относятся лишь политические партии. Иные объединения, вне зависимости от организационно-правовой формы, безусловно, могут иметь политические предпочтения, однако это не обязательно будет соотноситься с их целями деятельности⁵.

2. Предметом отношений становится реализация власти. В соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Таким образом, нормы, закрепляющие политические права, являются своего рода конституционным инструментарием для реализации народом своего статуса. Это подтверждает и тот факт, что ст. 32 Конституции РФ, закрепляющая политические права гражданина, по своему смыслу и содержанию близка с ч. 2 и ч. 3 указанной выше ст. 3 Основного Закона.

Используя политические права, граждане выражают свое мнение относительно происходящих в государстве событий, влияют на их развитие. Так, чем более мнение населения расходится с мнением действующей власти,

тем более актуальными становятся данные права. И наоборот, чем больше органы государственной власти игнорируют действия и позицию собственных граждан, тем выше вероятность того, что власть сменится уже в ближайшее время. Более того, политические права наряду с гражданскими являются основополагающими для всех остальных, так как посредством их использования возможно обратить внимание на невыполнение или недостаточное обеспечение других прав. В качестве примера можно привести проведение митинга по проблеме бесплатности медицинского обслуживания.

Далее в контексте политических прав следует отметить такой государственный институт как гражданское общество, который представляет собой еще один неотъемлемый для большинства демократических государств важнейший элемент общественно-политической жизни страны. Надо сказать, в Российской Федерации данный институт в настоящее время развивается достаточно медленно. Причинами этому, с точки зрения автора, являются правовой нигилизм и политический инфантилизм граждан. Названные причины напрямую влияют на протестную активность граждан, на их готовность отстаивать свои права и вмешиваться в политические процессы, с которыми они не согласны. Соответствующий анализ, проведенный в ряде европейских государств, показал, что в тех странах, где в целом уровень образованности, уровень правовой, финансовой и политической грамотности выше, то там выше и готовность граждан активно бороться за свои права, свободы и законные интересы.

Между тем, хотелось бы отметить, что, безусловно, гражданская активность граждан в Российской Федерации нуждается в реанимации, поскольку деятельное и заинтересованное в успехе своего отечества гражданское общество будет способствовать лишь развитию государства, выступать с предложениями и инициативами, стимулировать власть к эффективной человеко-центристской политике и там, где государство упускает из виду те или иные проблемы, именно гражданское общество будет сигнализировать о происходящем.

¹Теория 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., Калининченко А.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

² *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. 10-е изд., изм. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2013.

³«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.

⁴ См., например: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. Москва: Проспект, 2013.

⁵ Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М., Освелюк А.М., Опалева А.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Мионов А.Л. Зинченко Е.Ю. Учебник 8-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

The Role of Local Governments in Crime Prevention

Органы местного самоуправления как субъект профилактики правонарушений (на примере города Москвы)

Elena Vladimirovna MIKHAYLOVA,

candidate of law, lecturer of the Department of criminology Kikot Moscow University of the MIA of Russia

E-mail: office@unity-dana.ru

Елена Владимировна МИХАЙЛОВА,

кандидат юридических наук преподаватель кафедры криминологии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: office@unity-dana.ru

Научная специальность: 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право; конституционный судебный процесс. 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Для цитирования. Е.В. МИХАЙЛОВА. Органы местного самоуправления как субъект профилактики правонарушений (на примере города Москвы) // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 52—56.

Annotation. The economic and political transformations taking place in Russia have led to the aggravation of social problems, the growth of criminal activity of the population. Nevertheless, most of the crimes committed could have been prevented if the preventive activities of local governments in close cooperation with law enforcement agencies, social groups and the population of municipalities that make up the region would have been effective. The article describes the role of local governments in the prevention of crime on the example of the city of Moscow.

Key words: local government, municipal education, crime prevention, law enforcement agencies, crime prevention in Moscow

Аннотация. Экономические и политические преобразования, происходящие в России, повлекли за собой обострение социальных проблем, рост криминальной активности населения. Тем не менее, большинство из совершенных преступлений, можно было бы предупредить, если бы профилактическая деятельность органов местного самоуправления в тесном взаимодействии с правоохранительными структурами, общественными формированиями и населением муниципальных образований, входящих в состав области, была бы эффективной. В статье роль органов местного самоуправления в профилактике правонарушении раскрыта на примере города Москвы.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, профилактика правонарушений, правоохранительные органы, профилактика правонарушений в городе Москве

Местное самоуправление является одним из важнейших элементов конституционного строя. Проявляя достаточно высокую самостоятельность, органы местного самоуправления укрепляют государственную власть, способствуют ее эффективности и стабильности.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (статья 12

Конституции Российской Федерации), обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения [1]. Подход к регулированию в российском законодательстве полномочий органов местного самоуправления соответствует требованиям Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года, которая в статье 4 особое внимание обращает на то, что:

- основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом, но это не исключает предоставления им в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;
- органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу собственной компетенции;
- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными и могут быть оспорены или ограничены иным органом власти только в пределах, установленных законом [2].

Конституция Российской Федерации содержит значительное количество положений, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, необходимых для решения вопросов местного значения на территории муниципального образования. Так, статья 132 Конституции Российской Федерации закрепляет право местных органов власти самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка.

Федеральный закон Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [3] среди других субъектов профилактики правонарушений называет органы местного самоуправления, которые в пределах своей компетенции, а также с учетом исторических и иных местных традиций, принимают муниципальные правовые акты в сфере профилактики правонарушений, создают координационные органы в сфере профилактики правонарушений; принимают меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, обеспечивают взаимодействие лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на территории муниципального образования, реализуют иные права в сфере профилактики правонарушений

Многие органы местного самоуправления еще до принятия соответствующего закона, разрабатывали и реализовывали программы обеспечения законности и правопорядка на территории муниципального образования, оказывали содействие органам внутренних дел, а также создавали муниципальные органы охраны общественного порядка. Правовой основой для реализации полномочий выступал принятый в 2003 году Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4].

Изучение муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений¹, которые реализуются в муниципальных образованиях всех регионов Российской Федерации, позволяет сделать вывод, что полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере заключаются в следующем: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних; профилактика терроризма, экстремизма и иных правонарушений; профилактика безопасности дорожного движения, в том числе через содержание и развитие улично-дорожной сети; противодействие коррупции; профилактика наркомании, алкоголизма и иных социально-негативных явлений; мероприятия по реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы и отбывающих наказание в виде лишения свободы, развитие института социальной профилактики и вовлечение общественности в предупреждение правонарушений. К этой работе активно привлекаются центры занятости, социального обслуживания, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, администрация муниципального образования, общественные организации, благотворительные фонды, жители региона.

Особый интерес вызывает роль органов местного самоуправления по профилактике правонарушений в городе Москве, который входит в десятку крупнейших по численности населения городов мира, является субъектом Российской Федерации, ее столицей, имеет

сложную систему управления, включающую уровень государственного управления и муниципальный уровень.

Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в г. Москве» от 6 ноября 2002 года № 56 [5] к вопросам местного значения муниципального образования отнес внесение в уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы предложений по повышению эффективности охраны общественного порядка на территории муниципального образования (часть 23 статьи 8), а также участие в организации работы пунктов охраны общественного порядка и их советов (часть 19 статьи 8).

Общественными пунктами охраны порядка являются государственно — общественные объединения, созданные по решению префектуры административного округа города Москвы с учетом состояния правопорядка на территории из расчета один общественный пункт охраны порядка на 13 тысяч жителей. По данным Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы членами общественных пунктов охраны порядка в столице являются более 31 тысяч человек [6].

Закон города Москвы от 10 декабря 2003 года № 77 «Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве» [7] определил основные задачи, порядок деятельности, структуру общественных пунктов охраны порядка, права и обязанности членов общественных пунктов охраны порядка и их советов. Целью их создания является содействие органам государственной власти в решении задач по обеспечению общественного порядка со стороны органов территориального общественного самоуправления, предприятий и организаций, общественных и иных объединений, в том числе народных дружин, товариществ собственников жилья, жилищных и жилищно-строительных кооперативов, расположенных на закрепленных территориях, а также со стороны жителей города Москвы.

Руководство и контроль за деятельностью общественных пунктов охраны порядка, их

информационно-правовое и методическое обеспечение, взаимодействие с органами местного самоуправления и государственной власти, общественными объединениями осуществляет Московский городской совет общественных пунктов охраны порядка.

Проводимая общественными пунктами охраны порядка работа охватывает самые широкие слои населения, позволяя эффективно реагировать на жалобы и обращения москвичей. Ежедневно осуществляется мониторинг территории, результаты которого позволяют дать оценку фактическому положению дел, своевременно выявлять различные нарушения и асоциальные проявления.

Сотрудники общественных пунктов охраны порядка действуют в тесном контакте с участковыми уполномоченными полиции. Это и совместные обходы территории, и участие в рейдах и профилактических мероприятиях, проводимых полицией, отработка жалоб и обращений граждан, что позволяет результативно разрешать актуальные для жителей города проблемы [8].

Активно в работе общественных пунктов охраны порядка используется и городская система видеонаблюдения, что также позволяет своевременно выявлять наиболее проблемные с точки зрения криминогенности места в районах города, особые объекты, влияющие на ухудшение правопорядка, и вносить предложения заинтересованным государственным органам по его укреплению. В качестве примера такой деятельности можно привести реализацию проекта, в рамках которого общественные пункты охраны порядка нескольких районов (Басманный, Марьино, Доргомилово, Восточное Дегунино, Отрадное, Преображенское, Нагатинно-Садовники, Щукино, городской округ Троицк) совместно с участковыми уполномоченными полиции участвуют в мониторинге общественного порядка с помощью системы городского видеонаблюдения. При этом выявляются факты несанкционированной торговли, нарушения благоустройства, незаконной парковки, распития спиртных напитков во дворах

домов, на детских площадках, в скверах, правонарушения на бытовой почве[9].

Кроме того, активисты общественных пунктов охраны порядка привлекаются к профилактике правонарушений в рамках сотрудничества с общественным объединением правоохранительной направленности «Безопасная столица».

«Безопасная столица» объединяет несколько проектов, направленных на предупреждение преступлений и административных правонарушений в столице, среди которых: «Безопасная столица» (повышение степени защищенности жителей Москвы), «Безопасный подъезд» (качественное улучшение технических средств безопасности столицы), «Безопасные дороги» (снижение количества дорожно-транспортных происшествий на дорогах города), «Ресоциализация и социальная адаптация» (помощь осужденным), «Безопасный интернет» (мониторинг и выявление опасных для детей точек доступа в интернет) [10].

Активисты «Безопасной столицы» совместно с сотрудниками органов внутренних дел выполняют следующие задачи: обеспечение правопорядка в общественных местах как путем проведения рейдов по дворам, улицам, паркам города; обеспечение безопасности дорожного движения; предупреждение и пресечение правонарушений среди несовершеннолетних, проведение воспитательной работы среди подростков, в том числе совместно с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

С сентября 2019 года в рамках проекта «Безопасная столица» реализуется новое направление «Безопасный интернет», целью которого является мониторинг и выявление опасных для детей точек доступа в Интернет.

Одной из форм привлечения граждан к участию в профилактике правонарушения является Московская городская народная дружина, государственно-общественное объединение, созданное в целях оказания содействия органам государственной власти города Москвы и правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка [11].

В рядах дружины состоит около 23 тысяч человек, ежегодно участвующих в обеспечении безопасности на таких крупных праздниках, как День Победы, Праздник Весны и Труда, День России, в охране общественного порядка во время проведения выборов на разных уровнях и на спортивных мероприятиях.

Так, только в 2018 году московские дружинники приняли участие в дежурствах по обеспечению общественного порядка на 4875 публичных, культурно-массовых и спортивных мероприятиях городского, окружного и районного уровня. Одними из главных направлений деятельности Московской городской народной дружины в 2018 году стало оказание помощи полиции в обеспечении безопасности и правопорядка во время проведения Чемпионата мира по футболу (задействовано более 4,5 тысячи народных дружинников на территории, прилегающей к стадиону «Спартак», и на Воробьевых горах, где была организована «фан-зона») [12].

Важными направлениями в работе народной дружины являются: охрана общественного порядка в жилом секторе, участие в специальных оперативно-профилактических мероприятиях по борьбе с правонарушениями («Пропорядок», «Безопасный двор», «Несанкционированная торговля», «Незаконный мигрант»), взаимодействие с подразделениями полиции по делам несовершеннолетних, комиссиями по делам несовершеннолетних муниципальных органов власти.

Мониторинг общественного мнения по вопросам обеспечения безопасности в Москве показал, что население положительно оценивает меры, предпринимаемые в этом направлении. Отмечается рост уровня доверия населения к органам исполнительной власти города Москвы в сфере обеспечения безопасности с 57% в 2015 году до 69% в 2018 году [13].

Последовательные, согласованные действия органов местного самоуправления, исполнительной власти и правоохранительных органов города Москвы в области обеспечения правопорядка и общественной безопасности позволяют поддерживать устойчивую

динамику по снижению количества зарегистрированных преступлений с 195,2 тыс. в 2015 году до 140,5 тыс. в 2018 году [14].

Список литературы

1. Электронная книга «Актуальные вопросы развития муниципальных образований» [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.ako.ru/> (дата обращения: 27.10.2019).

2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // © ООО «НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС», 2019. URL: <https://constitution.garant.ru> (дата обращения 26.10.2019)

3. Федеральный закон Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 26 (часть I) ст. 3851.

4. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822

5. Закон г. Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в г. Москве» (в ред. от 20 февраля 2019 года, Закон г. Москвы № 8) [Электронный ресурс] // © ООО «НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС», 2019. URL: <https://base.garant.ru/3973587/> (дата обращения 26.10.2019)

6. Участие граждан в охране общественного порядка [Электронный ресурс] // Официальный портал мэра и правительства Москвы URL: <https://www.mos.ru/drbez/documents/arhiv-novostej/view/86473220/> (дата обращения 26.10.2019)

7. Закон города Москвы от 10 декабря 2003 года № 77 «Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве» (в ред. от 28 ноября 2012 г., Закон г. Москвы № 61) [Электронный ресурс] // © ООО «НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС», 2019. URL: <https://base.garant.ru/381017/> (дата обращения 26.10.2019)

8. Безопасность в городе. Как москвичи участвуют в охране порядка [Электронный ресурс] // ГКУ «Московский городской совет общественных пунктов охраны порядка» URL: <https://mgsopop.mos.ru/presscenter/news/detail/8366966.html> (дата обращения 26.10.2019)

9. За общественным порядком в Москве следят с помощью камер видеонаблюдения [Электронный ресурс] // URL: <https://tass.ru/moskva/3807906> (дата обращения 26.10.2019)

10. Информация с официального сайта общественного объединения правоохранительной направленности «Безопасная столица» [Электронный ресурс] // URL: <http://safemsk.ru> (дата обращения 26.10.2019)

11. Закон города Москвы от 26 июня 2002 г. № 36 «О Московской городской народной дружине» (в ред. от 7 октября 2015 г., Закон г. Москвы № 57) [Электронный ресурс] // © ООО «НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС», 2019. URL: <https://base.garant.ru/378755/> (дата обращения 26.10.2019)

12. Вклад в снижение числа преступлений. Помощь дружинников столичной полиции [Электронный ресурс] // ГКУ «Московский городской штаб народной дружины» URL: <https://druzhdina.mos.ru/presscenter/news/detail/8425733.html> (дата обращения 26.10.2019)

13. Краткие итоги выполнения Государственной программы города Москвы «Безопасный город» на 2012—2018 годы [Электронный ресурс] // Официальный портал мэра и правительства Москвы URL: <https://www.mos.ru/drbez/documents/arhiv-novostej/view/86806220/> (дата обращения 26.10.2019)

14. Информация с портала правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://crimestat.ru/regions_chart_total (дата обращения 26.10.2019)

¹ Например, «Комплексная программа профилактики правонарушений в муниципальном районе «Тарусский район на 2019—2024 годы», «Профилактика правонарушений в городе Рязани на 2016—2022 годы», «Обеспечение безопасности граждан и профилактика правонарушений на территории Фурмановского муниципального района на 2017—2019 годы», «Профилактика правонарушений в Спасском муниципальном районе на 2018—2022 годы».

УДК 343.1
ББК 67.410.2

© К.А. НЕЧУШКИНА. 2019

Ensuring the Rights and Legitimate Interests of an Eyewitness in the Verification of a Crime Report

Обеспечение прав и законных интересов очевидца при проверке сообщения о преступлении

Kristina Alexandrovna NECHUSHKINA,

Teacher of the Department of Special Training Oryol Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
Named after V.V. Lukyanova

E-mail: kristi_aalexandrovna@rambler.ru

Кристина Александровна НЕЧУШКИНА,

преподаватель кафедры специальной подготовки Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова

E-mail: kristi_aalexandrovna@rambler.ru

Научная специальность: 12.00.09 — уголовный процесс. 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право; конституционный судебный процесс

Для цитирования. К.А. НЕЧУШКИНА. Обеспечение прав и законных интересов очевидца при проверке сообщения о преступлении // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 57—60.

Annotation. The article analyses the legislation regulating the protection of the rights of the witness to the crime as a participant in the verification of the report of the crime. The author concludes that it is necessary to ensure the rights and legitimate interests of the witness, taking into account his actual condition, on the basis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation, criminal procedure guarantees and principles.

Key words: verification of a crime report, witness, applicant, witness, initiation of criminal proceedings, procedural status, evidence

Аннотация. В статье проводится анализ законодательства, регулирующего вопросы обеспечения прав очевидца преступления как участника проверки сообщения о преступлении. Автор приходит к выводу о необходимости обеспечения прав и законных интересов очевидца с учетом его фактического состояния на основе положений Конституции Российской Федерации, уголовно-процессуальных гарантий и принципов.

Ключевые слова: проверка сообщения о преступлении, очевидец, заявитель, свидетель, возбуждение уголовного дела, процессуальный статус, доказательство

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года¹, провозгласила высшей ценностью человека его права и свободы, возложив на государство в качестве основной обязанности признание, соблюдение и защиту прав и свобод как каждой отдельной личности, так и общества в целом.

Базовые положения, предусмотренные в Конституции Российской Федерации, имеют особое значение в уголовном судопроизводстве. С одной стороны, уполномоченные органы, осуществляя борьбу с преступностью,

используют широкий спектр правомочий по применению мер принудительного воздействия. С другой стороны, на лиц, вовлеченных в уголовно-процессуальную деятельность, в полной мере распространяются конституционные положения, гарантирующие нерушимость их прав и свобод.

Конституционные гарантии защиты права и свобод граждан применяются на всех этапах уголовного судопроизводства, в том числе при проверке сообщения о преступлении.

Особенностью уголовно-процессуальных отношений, возникающих при проверке сооб-

щения о преступлении, является неопределенность процессуального статуса участвующих в них лиц. На этот факт неоднократно обращалось внимание в юридической литературе². Наиболее явно это прослеживается применительно к очевидцу, который располагает информацией о совершенном преступлении.

В уголовно-процессуальном законе очевидец упоминается только в п. 2 ч. 1 ст. 91 УПК РФ, закрепляющем в качестве одного из оснований для задержания указание очевидцем на данное лицо как на совершившее преступление. Иных норм, содержащих термин «очевидец», уголовно-процессуальный закон не содержит.

Неопределенность процессуального статуса очевидца, видимо, связана с тем, что его участие в таком качестве в уголовно-процессуальной деятельности кратковременно (ограничено только проверкой сообщения о преступлении), и может сложиться мнение о том, что оно не имеет значения при осуществлении правосудия. Однако не стоит забывать, что в случае возбуждения уголовного дела очевидец приобретет процессуальный статус свидетеля, а сведения, сообщенные им, будут использоваться в качестве доказательства по делу. А при отсутствии иных доказательств его показания будут иметь существенное значение при вынесении решения по рассматриваемому в суде делу.

В правоприменительной практике возникает ряд вопросов, связанных с участием очевидца в проверке сообщения о преступлении. В частности, каков процессуальный статус очевидца при проверке сообщения о преступлении, а также могут ли использоваться в качестве доказательств сведения, сообщенные очевидцем на этом этапе уголовного судопроизводства.

В соответствии с позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 29 июня 2010 года № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве»³, правовой статус лица определяется его фактическим положением, а уже потом оформляется в процессуальном порядке соответствующими документами. Поэтому права и законные интересы очевидца должны быть обеспечены исходя из его фактического положения, начиная с проверки сообщения о преступлении в пределах общих конституцион-

ных гарантий, конкретизированных уголовно-процессуальным законом с учетом специфики уголовно-процессуальной деятельности.

Очевидец может участвовать в проверке сообщения о преступлении в качестве заявителя — лица, которое располагает сведениями о совершенном преступлении и сообщает об этом в устной или письменной форме в правоохранительные органы; или в качестве собственнo очевидца — лица, которое располагает сведениями о совершенном преступлении, но не сообщает об этом в правоохранительные органы в любой форме и участвует в проверке сообщения о преступлении. Объем процессуальных прав и обязанностей очевидца в зависимости от ситуации будет различным.

Относительно первой ситуации обозначим следующее. Несмотря на то, что уголовно-процессуальный закон не определяет процессуальный статус заявителя как самостоятельного участника уголовного судопроизводства, он предусматривает отдельные нормы, регламентирующие его участие в проверочной деятельности. Участие заявителя в уголовном судопроизводстве связано, в первую очередь, с принятием его сообщения, проведением по нему процессуальной проверки, а также принятием по нему решения. Отсюда возникает необходимость обеспечения права заявителя на принятие и рассмотрение в процессуальном порядке его сообщения, права на своевременное ознакомление с принятым по итогам проверки решением, а также иных предусмотренных законодателем прав для участников проверки сообщения о преступлении.

Так, при приеме сообщения в соответствии с ч. 6 ст. 141 УПК РФ заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос, что является гарантией сообщения им достоверных сведений о преступном событии при получении и регистрации сообщения. На этом этапе проверочной деятельности заявителю также должно быть разъяснено о возможности применения меры безопасности в порядке, установленном ч. 9 ст. 166 УПК РФ, а также иных прав, обозначенных в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ.

Помимо этого, учитывая, что в соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона от 20 августа 2004 года № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участ-

ников уголовного судопроизводства»⁴ заявитель входит в перечень объектов государственной защиты, полагаем, что уполномоченному лицу, проводящему проверку, целесообразно наряду с применением уголовно-процессуальной меры безопасности — сокрытие данных о личности, в каждом конкретном случае решать вопрос о применении в отношении заявителя мер государственной защиты, определенных в вышеприведенном нормативном правовом акте.

Обеспечение этих прав должно происходить с учетом конституционных гарантий, таких как запрет ограничения права на свободу и личную неприкосновенность; права на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека; права пользования родным языком; права на личное обращение в государственные органы и не возможность отказа в приеме обращения; права на защиту своих прав всеми не запрещенными законом способами, в том числе и посредством обращения в суд и др., прописанных в нормах уголовно-процессуального закона.

Очевидец будет выступать в качестве заявителя также в случае, когда он указывает на лицо как на совершившее преступление, что является одним из оснований процессуального задержания лица по подозрению в совершении преступления, ограничивающего право на свободу. Представляется, что в этой ситуации очевидец в соответствии со ст. 306 УК РФ также должен предупреждаться об уголовной ответственности за заведомо ложный донос, поскольку процессуальное задержание является мерой, существенной ограничивающей конституционное право на свободу и личную неприкосновенность. Поэтому его применение должно быть законным и обоснованным.

После приема и регистрации сообщения от заявителя с целью выяснения обстоятельств произошедшего события должно быть получено объяснение с разъяснением ему ст. 51 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законодательством, права пользоваться услугами адвоката, а также права приносить жалобы на действия (бездействие)

и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа в порядке, установленном главой 16 УПК РФ. Стоит заметить, что процедура получения объяснения уголовно-процессуальным законом не регламентирована. Следовательно, отношения, которые возникают между опрашиваемым и лицом, проводящим проверку, не являются уголовно-процессуальными, что может затруднить возможность использования сообщенных сведений в качестве доказательства по делу.

Ряд исследователей выступают против практики получения объяснений при проверке сообщения о преступлении, указывая при этом, что сведения, полученные в результате производства не процессуальных действий, не могут использоваться в качестве доказательств по уголовному делу⁵.

Другие авторы предлагают использовать объяснения, полученные при проверке сообщения о преступлении, в качестве доказательств только при соблюдении ряда требований, например, требований, предъявляемых к проведению следственного действия в виде допроса⁶. Заметим, что при проведении допроса допрашиваемое лицо в зависимости от процессуального статуса (свидетеля, потерпевшего, эксперта, специалиста, переводчика) предупреждается об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний по ст. 307 Уголовного кодекса РФ, а также за отказ от дачи показаний по ст. 308 Уголовного кодекса РФ. При проверке сообщения о преступлении подобные предписания отсутствуют.

В юридической литературе предлагается предупреждать опрашиваемое лицо (в нашем случае — очевидца) о привлечении к ответственности за дачу заведомо ложного объяснения⁷. С одной стороны, такое предупреждение выступает гарантией сообщения достоверных сведений опрашиваемым лицом. С другой стороны, возможность применения в полном объеме обеспечительных уголовно-процессуальных мер появляется только после возбуждения уголовного дела. В противном случае это может привести к необоснованному или незаконному ограничению прав и законных интересов личности. Ввиду чего использовать такую гарантию при получении объяснения от очевидца преступления правоприменитель не может.

Полагаем, что позицию исследователей об использовании объяснений, полученных от участников проверки сообщения о преступлении, в качестве доказательств по делу можно признать обоснованной в случае производства дознания в сокращенной форме с учетом действия процессуального правила о возможности не допрашивать лиц, от которых в ходе проверки сообщения о преступлении были получены объяснения, за исключением случаев, если необходимо установить дополнительные, имеющие значение для уголовного дела фактические обстоятельства, сведения о которых не содержатся в материалах проверки сообщения о преступлении, или же в случае невозможности производства допроса после возбуждения уголовного дела в связи со смертью участника проверки сообщения о преступлении.

В остальных случаях при производстве дознания в общем порядке и при производстве предварительного следствия участники уголовного судопроизводства, у которых были получены объяснения при проверке сообщения о преступлении, будут допрашиваться в установленном уголовно-процессуальным законом порядке.

По завершении проверочной деятельности и принятии решения заявитель в соответствии с ч. 2 ст. 145 УПК РФ уведомляется о принятом решении с разъяснением права обжалования данного решения и порядка обжалования. В свою очередь разъяснение подобного права представляет собой реализацию при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности конституционной гарантии о судебной защите прав и свобод человека. В отношении очевидца преступления таких процессуальных прав законодателем не предусмотрено. Однако в ситуации, когда очевидец преступления сообщает о совершенном преступлении, на него будут распространяться обозначенные процессуальные права.

Во второй ситуации, когда очевидец участвует в проверке сообщения о преступлении, но не является заявителем, у него необходимо отобрать объяснение, так как это будет способствовать формированию полного представления о преступном событии. В целом объем прав, которые должны быть разъяснены очевидцу при получении от него объяснения, будет совпадать с объемом прав очевидца — заявителя.

Анализ вышеприведенных ситуаций показывает, что самостоятельного процессуального статуса очевидец, как участник проверки сообщения о преступлении, не имеет. Он может участвовать в проверке сообщения о преступлении в качестве заявителя или очевидца. Объем его процессуальных прав определяется и обеспечивается исходя из фактического состояния с учетом положений, предусмотренных в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ, конституционных норм и принципов уголовного судопроизводства. При этом необходимость в регламентации процессуального статуса очевидца преступления как самостоятельного участника уголовного судопроизводства и внесении соответствующих изменений в нормы уголовно-процессуального закона отсутствует.

¹ Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // в Собрании законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

² См. напр.: Семенов Е.А., Нечушкина К.А. Участники проверки сообщения о преступлении: проблемы правового регулирования // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2 (48). С. 30; Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: Учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. М.: Юрист 2004. С. 351. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: Учебник, 2-е изд., перераб. и доп. / Л.Н. Башкатов (и доп.) / Отв. ред. И.Л. Петрухин. М.: Проспект, 2006. С. 316.

³ О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.06.2010 г. № 17 (ред. от 16.05.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. сентябрь. 2010.

⁴ О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства (ред. от 07.02.2017 г.): федеральный закон от 20.08.2004 г. № 119-ФЗ // СЗ РФ. 23.08.2004. № 34. Ст. 3534.

⁵ См.: Верецагина А.В. Субъекты стадии возбуждения уголовного дела // Уголовное право. 2008. № 6. С. 35. Манова Н.С., Францифоров Ю.В. Проблемные аспекты стадии возбуждения уголовного дела по новому УПК РФ // Российский судья. 2003. № 5. С. 22.

⁶ См.: Маркелов А.Г. Объяснение как доказательство в уголовном судопроизводстве // Уголовный процесс. 2014. № 1. С. 36.

⁷ См.: Власова Н.А. Пути совершенствования форм досудебного производства в уголовном процессе. Функция обвинения в досудебной стадии // Следователь. 2002. № 3. С. 21.

Control and Supervision Over the Activities of the Notary in Russian Federation

Контроль и надзор за деятельностью нотариуса в Российской Федерации

Mamuka Ivanovich NIKITIN,
Junior Research Fellow Institute of Education and Science

E-mail: mamuka_eriashvili@mail.ru

Мамука Иванович НИКИТИН,
младший научный сотрудник НИИ образования и науки

E-mail: mamuka_eriashvili@mail.ru

Научная специальность: 12.00.01 — Теория истории права и государства; история правовых учений

Для цитирования. М.И. НИКИТИН. Контроль и надзор за деятельностью нотариуса в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 61—63

Annotation. The article, on the basis of an analysis of the legal literature and legislation of the Russian Federation on the control and supervision of the activities of a notary, justifies several judgements: the activities of the notary is allowed to control, both external and internal; internal control predefined hierarchy of Notariat in the Russian Federation; external control over the activities of the notary is carried out at the Federal level by the Ministry of justice of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation and territorial bodies of justice; supervision of the notary carries out exclusively the Prosecutor's office.

Key words: Russian Federation, legislation, normative legal act, Constitution of the Russian Federation, Federal law of the Russian Federation, «Fundamentals of legislation of the Russian Federation on notaries» dated February 11, 1993, notary, notary activities, control, supervision

Аннотация. В статье на основе анализа юридической литературы и законодательства Российской Федерации о контроле и надзоре за деятельностью нотариуса обосновано несколько суждений: за деятельностью нотариуса допускается контроль, как внешний, так и внутренний; внутренний контроль предопределен иерархичностью организации нотариата в Российской Федерации; внешний контроль за деятельностью нотариуса осуществляется на федеральном уровне Министерством юстиции РФ, а на уровне субъектов Российской Федерации — территориальными органами юстиции; надзор за деятельностью нотариуса осуществляет исключительно прокуратура.

Ключевые слова: Российская Федерация, законодательство, нормативный правовой акт, Конституция РФ, федеральный закон РФ, «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11 февраля 1993 г., нотариус, деятельность нотариуса, контроль, надзор

Предметом данной статьи являются контроль и надзор за деятельностью нотариуса в Российской Федерации.

Первоначально о состоянии теории относительно предмета исследования.

Так, Р.И. Вергасова фактически сфокусировала внимание на внутреннем контроле за деятельностью нотариуса («Рассмотрение заявлений о совершенных нотариальных действиях или об отказах в их совершении в судах»; «Судебное оспаривание нотариальных действий»; «Судебная практика по обжа-

нию и оспариванию нотариальных действий»; «Контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей»)¹.

Л.В. Щенникова развила «идею о необходимости эффективной реализации принципов вещного права. В свете тенденций укрепления системы вещных прав, совершенствования их государственной регистрации, необходимой защиты прав граждан и юридических лиц посредством нотариальной деятельности предлагается система конкретных мер и законодательных решений, которые позволят сделать

систему контроля за деятельностью нотариусов более эффективной» («Какие уроки возможно извлечь российскому законодателю для совершенствования организации профессионального контроля за нотариальной деятельностью в нашей стране? Думается, что первым шагом решения проблемы должна быть развернутая регламентация системы государственного контроля за деятельностью нотариусов как представителей публичной профессии в рамках уже существующей главы Основ. В содержании законодательной регламентации государственного контроля за профессиональной нотариальной деятельностью важно предусмотреть ежегодность проводимых проверок, их неожиданный и глобальный характер, а также возможность специальных дополнительных проверок по инициативе как государственных органов, так и органов нотариального самоуправления. Обязательными должны быть отчеты о проверках, представляемые в компетентные государственные органы. Кроме того, мотивированные мнения по данным отчетам должны формироваться соответствующими нотариальными палатами»; «Думается, что системное совершенствование законодательного регулирования контроля за профессиональной деятельностью нотариуса позволит решить фундаментальную задачу укрепления вещных прав на недвижимое имущество, совершенствования их государственной регистрации на основе тесного взаимодействия регистрирующих органов с нотариусами Российской Федерации»)².

Н.В. Сучкова высказала следующее суждение: «На протяжении многих лет среди представителей научного сообщества и практикующих юристов ведутся дискуссии по вопросам, касающимся осуществления контроля за профессиональной деятельностью нотариусов, занимающихся частной практикой. Не остались эти вопросы и без внимания судебных органов» («Таким образом, вменить в вину нотариусу неправильное применение им норм материального права в отсутствие со стороны законодателя их четкого и полного регламентирования неправомерно. В этой связи следует согласиться с выводом Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации о том, что существенных нарушений законодательства, являющихся основанием для лишения нотариуса К. права нотариальной деятельности, нотариусом не допущено и,

соответственно, обстоятельств, исключающих возможность продолжения нотариусом нотариальной деятельности, не имеется»)³.

Г.Б. Акимов проанализировал «анализируются новеллы процессуального законодательства, внесенные в Гражданский процессуальный кодекс РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ Федеральными законами от 29 декабря 2014 г. N 457-ФЗ и от 29 декабря 2015 г. N 391-ФЗ, определяющими доказательственный характер нотариально оформленных документов» («В завершение хочется выразить мнение о необходимости упорядочения контрольных полномочий нотариальной палаты и принятия современных и соответствующих законодательству правил и регламента проверок, предусматривающих разграничение профессионального и судебного контроля»; «При отсутствии внимания к этой проблеме со стороны Минюста России представляется, что правление ФНП может разработать новую методику профессионального контроля взамен устаревших Методических рекомендаций, тем более что последние поправки, внесенные в ст. 31 Основ, предоставляют ему право издания актов, обязательных для исполнения нотариальными палатами и нотариусами»; «Следует также внести изменения в Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации, имея в виду исключение из него положений, регламентирующих нарушения порядка и правил совершения нотариальных действий, которые сегодня квалифицируются как нарушения профессиональной этики. Совершенно очевидно, что данные вопросы входят в сферу судебного контроля и не могут относиться к профессиональной этике нотариусов»; «Нет сомнений и в том, что к нотариусам, допускающим в своей работе нарушения законодательства, необходимо применять меры воздействия. Однако данные взаимоотношения должны определяться в рамках законодательства, регулирующего способы выявления нарушений и полномочия контролирующих органов»)⁴.

Предметом научного исследования Ю.А. Андреевой «выступают теоретические положения, касающиеся соотношения понятий контроля и надзора, практика реализации функций контроля и надзора в сфере нотариата, а также правовое регулирование статуса и деятельности субъектов контроля и надзора в сфере нотариата» («Под контролем в этой

сфере автором понимается вид управленческой деятельности уполномоченного федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов, органов нотариального самоуправления, направленной на установление соответствия объекта контроля предъявляемым требованиям»; «Под надзором в этой сфере следует понимать реализацию полномочий федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов по проверке соблюдения законов и иных нормативных правовых актов поднадзорными объектами»⁵. В юридической литературе обосновывается иное положение относительно надзора⁶.

Не столь совершенные результаты научных изысканий относительно полномочий нотариата предопределяют и несовершенство законодательства о контроле и надзоре за деятельностью нотариуса в Российской Федерации⁷.

В первую очередь обращаем внимание на нормативный правовой акт с трудно определяемым местом в системе нормативных правовых актов⁸ — «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11 февраля 1993 г.⁹, в который в последующем вносились изменения и дополнения¹⁰.

В названном нормативном правовом акте имеется глава VII «Контроль за деятельностью нотариуса» (ст. 33—34) («Отказ в совершении нотариального действия или неправильное совершение нотариального действия обжалуются в судебном порядке» — ст. 33; «Территориальный орган юстиции на основании информации о наличии нарушения законодательства Российской Федерации о нотариальной деятельности в действиях (бездействии) лиц, указанных в части четвертой статьи 1 настоящих Основ, проводит проверку в порядке, установленном федеральным органом юстиции» — часть первая ст. 33¹); «Контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, осуществляют федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю в сфере нотариата, и его территориальные органы, а нотариусами, занимающимися частной практикой, — нотариальные палаты. Контроль за соблюдением налогового законодательства осуществляют налоговые органы в порядке и сроки, предусмотренные законодательством Российской Федерации» — часть первая ст. 34).

Таким образом, эффективность деятельности нотариуса во многом зависит от контроля и надзора.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

Во-первых, за деятельностью нотариуса допускается контроль, как внешний, так и внутренний.

Во-вторых, внутренний контроль предопределен иерархичностью организации нотариата в Российской Федерации.

В-третьих, внешний контроль за деятельностью нотариуса осуществляется на федеральном уровне Министерством юстиции РФ, а на уровне субъектов Российской Федерации — территориальными органами юстиции.

В-четвертых, надзор за деятельностью нотариуса осуществляет исключительно прокуратура.

¹ *Вергасова Р.И.* Контроль за деятельностью нотариусов // Бюллетень нотариальной практики. 2005. № 4.

² *Щенникова Л.В.* Контроль за деятельностью нотариусов как необходимый элемент реализации принципов открытости вещных прав и их эффективной защиты // Нотариус. 2019. № 2. С. 20—23.

³ *Сучкова Н.В.* О контроле за профессиональной деятельностью частнопрактикующих нотариусов и о прекращении их полномочий // Комментарий судебной практики / отв. ред. К.Б. Ярошенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2016. Вып. 21. С. 93—119.

⁴ *Акимов Г.Б.* Актуальные вопросы организации контроля исполнения нотариусами профессиональных обязанностей // Нотариус. 2017. № 2. С. 3—7.

⁵ *Андреева Ю.А.* Контроль и надзор Министерства юстиции Российской Федерации в сфере нотариата (административно-правовой аспект): Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 4, 8; она же: Контроль и надзор Министерства юстиции Российской Федерации в сфере нотариата (административно-правовой аспект): Монография. М.: РПА Минюста России, 2011.

⁶ См. об этом, например: Галузо В.Н. Прокурорский надзор: Учебник для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019.

⁷ Мы разделяем суждения тех авторов, которые предлагают с 25.12.1991 г. для наименования государства использовать исключительно термин «Российская Федерация» (см. об этом, например: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119—123).

⁸ О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28—30; он же: О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27—30.

⁹ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4855; ...; 2019. № 30. Ст. 4155.

ББК -6/8—67—67.0
УДК 3—342

© Г.А. ПРОКОПОВИЧ, А.В. ПОПОВА. 2019

Protecting (Protective) Democracy is a Priority Model of Development of Modern Russia

Защищающая (протективная) демократия — приоритетная модель развития современной России

Galina Alekseevna PROKOPOVICH,

doctor of jurisprudence, professor of department theories of the state and the right of G.V. Maltsev Russian academy
of national economy and public service at the Russian President

E-mail: galina-prokopovich@yandex.ru

Галина Алексеевна ПРОКОПОВИЧ,

доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права им.Г.В. Мальцева Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

E-mail: galina-prokopovich@yandex.ru

Anna Vladislavovna POPOVA,

doctor of law, candidate of philosophy, associate Professor, Professor of constitutional law Department Russian Academy
of national economy and public service under the President of the Russian Federation

E-mail: anna0710@yandex.ru

Анна Владиславовна ПОПОВА,

доктор юридических наук, кандидат философских наук, доцент, профессор кафедры конституционного права
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

E-mail: anna0710@yandex.ru

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

Для цитирования. Г.А. ПРОКОПОВИЧ, А.В. ПОПОВА. Защищающая (протективная) демократия — приоритетная модель
развития современной России // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 64—67.

Annotation. The article investigates the problem of the formation of democracy in Russia as a priority direction of the state development for the next six years, analyzes the understanding of democracy in different historical epochs, suggests the possibility of applying a protective model of democracy.

Key words: democracy, representative authorities, political regime, political freedom

Аннотация. В статье исследуется проблема становления демократии в России в качестве приоритетного направления развития государства на ближайшие шесть лет, анализируется понимание демократии в различные исторические эпохи, высказывается предложение о возможности применения протективной модели демократии.

Ключевые слова: демократия, представительные органы власти, политический режим, политическая свобода

Защищающая демократия уже своим названием говорит нам о том, что весь ее смысл состоит в защите граждан своего государства не только от произвола представителей власти, но и от произвола частных лиц. При этом суть модели состоит в обособлении государ-

ства от гражданского общества и в ограничении его вмешательства в отдельные сферы жизни, прежде всего, в экономику¹.

В каких же стратегических национальных приоритетах мы будем расширять свои возможности?

Во внутренней политике они были перечислены В.В. Путиным и на ближайшие шесть лет это:

- обеспечение темпов роста экономики Российской Федерации, придание ей инновационного характера;
- развитие в области здравоохранения, образования, промышленного производства, инфраструктуры и других направлений².

Но вне приоритетов оказался выбор оптимального механизма власти, который бы позволил максимально учитывать интересы граждан и обеспечить истинное народовластие. Тем не менее, ст. 3 Конституции России устанавливает, что только народ является единственным носителем суверенитета и источником власти. Именно народ должен осуществлять свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти, органы местного самоуправления³. Соответственно, различают непосредственную и представительную демократию.

В основе представительной демократии лежит ряд принципов:

- 1) высшие органы государства формируются по результатам всеобщих выборов;
- 2) наиболее важные вопросы жизни государства решаются представительными органами власти;
- 3) суть представительной демократии заключается в равном доступе граждан к государственной службе.

Из сказанного следует, что представительная демократия является формой организации участия народа в осуществлении государственной власти через избранные им представительные органы.

В науке имеется большое количество взглядов по вопросам приемлемости именно представительной демократии. Например, Ш. Монтескье считал, что «народ непригоден для решения важнейших государственных дел. Именно избираемые представители способны с наилучшим результатом обсуждать государственные вопросы»⁴. Известно, что Ш. Монтескье был приверженцем народного

представительства, полагая, что представительное собрание «следует избирать не для того, чтобы оно выносило какие-нибудь активные решения задача, которую оно не в состоянии хорошо выполнить, но для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются законы, которые уже им созданы...»⁵.

А вот Ж.Ж. Руссо, напротив, не признавал представительную форму правления, утверждая, что «депутаты не могут быть представителями народа, они лишь уполномоченные, комиссары, которые просто не имеют права что-либо окончательно решать. Соответственно, закон не может становиться таковым, пока непосредственно народ не утвердит его»⁶. Однако, идею формирования избранного народного органа Ж.Ж. Руссо поддерживал.

Поддерживали ее и марксисты, полагая, что полномочия представительных органов должно проявляться, как полномочия народа. В этой связи мыслилось, что представительные органы не должны быть полновластными субъектами из-за ограничения их прав избирателями.

Безусловно, представительная демократия имеет отдельные негативные стороны, к которым можно отнести, например, не всегда высокую квалификацию депутатов, что мешает создавать качественные законы, или неоперативность процесса создания законов, в силу проблемности объединения интересов различных социальных слоев и групп. Но все это — не аргументы в пользу отказа от представительной демократии, поскольку только представительным органам свойственно наиболее точно выражать мнение и волю народа, их социальных общностей, уравнивать и сдерживать исполнительную власть.

В современном мире практически в каждой стране функционирует свое представительное учреждение и Россия не является исключением. В связи с этим считаем необходимым рассмотреть вопросы развития и становления демократии в нашем государстве, провести анализ их состояния применительно к современным условиям развития российского

общества, исследовать проблемы демократии в России и возможные перспективы ее развития.

Возможно ли вообще осуществить демократию в России, как власть народа? Обратившись к опыту других государств возможно. Но на это должно быть желание. Говоря о России, следует отметить, что такого желания, судя по явке на выборы, у большинства населения нет. Оно остается равнодушным, либо ругает власть, но готово с ней смириться. Однако такому населению следует знать, что под реальной действительностью демократии понимается борьба мнений, идей и концепций о конкретных способах обеспечения общественно-политического развития. Все эти разнообразие мнения выражают как отдельные люди, так и их группы и организации⁷.

Демократия предполагает возможность наиболее полно решать проблемы как отдельных граждан, так и их коллективов. Фридрих Август фон Хайек писал по этому поводу следующее: «Подлинная ценность демократии состоит в том, что она должна защищать нас от злоупотреблений властью. Демократическая система позволяет нам избавиться от одного правительства и выбрать себе другое, которое, как мы надеемся, будет лучше»⁸.

А если заглянуть в историю, то мы увидим, что при своем возрождении в XVII и XVIII столетиях демократические идеи по своей форме значительно отличались от модели классической демократии Древней Греции. Демократия уже не была механизмом участия сообщества в политической жизни, а представляла собой средство ограждения людей от излишнего вмешательства государства в их жизнь. Именно исходя из этого и появилось название «протективная демократия». Такое понимание демократии было характерно особенно для ранних либеральных мыслителей, которые, прежде всего, думали о расширении сферы свободы личности. Их идея защиты отдельной личности от всемогущего правительства была заимствована в одном, наверное, самом раннем из всех демократических заявлений — вопросе Аристотеля Платону: «Кто будет сторожить стражей?»⁹.

Свои опасения перед неограниченной властью выражал и Джон Локк в XVIII в., утверждая, что «политическое право голоса вытекает из естественных прав человека, в частности, его права на собственность»¹⁰. И если со стороны правительства будет иметь место посягательство на эту собственность (например, через налогообложение), то граждане должны иметь возможность защищать себя, контролируя состав органа, принимающего решения о налогах, то есть законодательную власть.

В настоящее время мы не назвали бы Джона Локка демократом, потому, что политическим правом голоса обладают не только владельцы собственности, а все, чьи права могут быть ущемлены.

С конца XVIII в. наиболее радикально понимали всеобщее избирательное право такие теоретики утилитаризма, как Иеремия Бентам и Джеймс Милль.

Обосновывая демократию, утилитаризм также опирался на защиту и поддержку личных интересов. И. Бентам при этом утверждал, что если индивид желает получать удовольствия и не желает страдать, то в этом случае всеобщее право голоса будет единственным способом обеспечить «наибольшее счастье для наибольшего числа людей»¹¹.

Тем не менее, обосновывать демократию только принципом защиты индивида невозможно. Протективная модель по своей сути предполагает ограниченную и непрямую форму демократии. Фактически, управляемые дают свое согласие путем голосования на выборах, проводимых регулярно и с учетом состязательности. Именно так обеспечивается подотчетность управляющих обществу. Следовательно, политическое равенство в этом случае понимается, как равенство избирательных прав. А это и предопределяет систему конституционной демократии, работающую по определенным правилам и ограничивающую власть правительства. Отметим при этом, что право голоса, как средство защиты свободы личности, должно быть обеспечено реализацией принципа разделения властей.

Защищающая демократия предполагает предоставление гражданам как можно более широкого круга возможностей жить по своему усмотрению, а это означает, что каждый гражданин должен быть в максимальной степени наделен и ответственностью за свое экономическое и социальное положение. В такой ситуации у защищающей модели демократии больше всего сторонников будет среди приверженцев классического либерализма. В современной политике — это «новые правые», что подтверждается, например, результатами выборов в Мосгордуму VII созыва, прошедших 8 сентября 2019 года, где представители от КПрФ заняли 13 депутатских кресел¹². КПрФ также укрепила свои позиции во всех городах России.

Таким образом, проблемы демократизации российской политической системы, наравне с иными проблемами, заявленными В.В. Путиным, остаются приоритетными. И важно разработать конкретные механизмы реформирования демократических процессов, которые могут быть реализованы только в рамках выбранной российским обществом модели демократии, как наиболее перспективной и желательной для реализации.

Список литературы

1. Выборы президента в России-2018: кто победил, Владимир Путин победил // <http://c-ib.ru/else/217868.html> (дата обращения: 20.11.2019 г.).
2. Демократии в России стало меньше // tudbooks.net/557025/politologiya/demokratii_rossii_stalo_menshe (дата обращения 20.11.2019 г.).
3. *Козырев Г.И.* «Политология». М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2009. — 368 с.
4. *Монтескьё Ш.* Избранные произведения. М., 1955. С. 293.
5. Политология: Учебник для студентов вузов / Пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Вельского. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. С. 4.

6. *Прокопович Г.А.* О необходимости построения модели правозащитной деятельности в Российской Федерации // «Гражданское общество в России и за рубежом». 2015. № 2. С. 24—26.

7. *Прокопович Г.А.* О роли государства и правительства в условиях сильно политизированной экономики // «Власть Закона» № 2 (22), 2015. С. 32—41.

8. Путин назвал внутреннюю повестку главным приоритетом нового президентского срока // <https://russian.rt.com/russia/news/493816-putin-vnutrennyaya-povestka> (дата обращения: 20.11.2019 г.).

9. *Руссо Ж.-Ж.* Трактаты. М.: Наука, 1969.

10. Судьба демократии в России // <http://www.politicalmind.ru/minsos-318-1.html> (дата обращения 20.11.2019 г.).

11. *Харитонова О.Г.* Генезис демократии // ПОЛИС, 1996. № 5.

¹См.: *Прокопович Г.А.* О роли государства и правительства в условиях сильно политизированной экономики // «Власть Закона» № 2 (22), 2015. С. 32—41.

² Путин назвал внутреннюю повестку главным приоритетом нового президентского срока // <https://russian.rt.com/russia/news/493816-putin-vnutrennyaya-povestka> (дата обращения: 20.11.2019 г.).

³ «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 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

⁴ *Монтескьё Ш.* Избранные произведения. М., 1955. С. 293.

⁵ Там же.

⁶ *Руссо Ж.-Ж.* Трактаты. М.: Наука, 1969.

⁷ *Харитонова О.Г.* Генезис демократии // ПОЛИС, 1996. № 5.

⁸ Демократии в России стало меньше // tudbooks.net/557025/politologiya/demokratii_rossii_stalo_menshe (дата обращения 20.11.2019 г.).

⁹ Политология: Учебник для студентов вузов / Пер. с англ. под ред. Г.Г. Водолазова, В.Ю. Вельского. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. С. 4.

¹⁰ *Козырев Г.И.* «Политология». М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2009. 368 с.

¹¹ Там же.

¹² Итоги выборов в Мосгордуму 2019: 13 представителей избрано от КПрФ // <https://red.msk.ru/itogi-vyborov-v-mosgordumu-2019-13-predstavitelej-izbrano-ot-kprf/> (дата обращения 10.12.2019).

УДК 34
ББК 67

© С.Н. АНДРЕЕВА. 2019

Ensuring Employment and Employment of Citizens Guaranteed by the Legislation of the Russian Federation

Обеспечение занятости и трудоустройства граждан, гарантируемое законодательством Российской Федерации

Svetlana Nikolaevna ANDREEVA,

associate Professor of civil law and civil process St. Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia,
PhD in law

E-mail: sweta-rus@mail.ru

Светлана Николаевна АНДРЕЕВА,

доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Санкт-Петербургского университета МВД России,
кандидат юридических наук

E-mail: sweta-rus@mail.ru

Научная специальность: 12.00.03 — гражданское право; семейное право; предпринимательское право; международное частное право

Для цитирования. С.Н. АНДРЕЕВА. Обеспечение занятости и трудоустройства граждан, гарантируемое законодательством Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 68—72.

Annotation. This article is devoted to the study of the most important direction of the state policy in the field of employment and employment. The article deals with the concept of guarantees of the right to work in accordance with the current legislation, the rights of citizens to ensure employment and employment; analyzes the main directions of state policy in the field of assistance to employment.

Key words: labor, employment, employment, unemployment, legislation, discrimination, right to work

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию важнейшего направления государственной политики в области занятости и трудоустройства. В статье рассматриваются понятие гарантий права на труд в соответствии с действующим законодательством, права граждан по обеспечению занятости и трудоустройства; анализируются основные направления государственной политики в области оказания содействия обеспечению занятости.

Ключевые слова: труд, занятость, трудоустройство, безработица, законодательство, дискриминация, право на труд

Как следует из содержания норм Конституции РФ, посредством двух основных принципов правового регулирования труда осуществляется конкретизация в содержании норм института обеспечения занятости и трудоустройства (ст. 17, 18, 32, 34 и 37) [1]:

- принцип обеспечения свободы труда и занятости, налагающий запрет на применение принудительного труда и дискриминацию в труде,

- принцип обеспечения права на труд и осуществление защиты от безработицы, оказание содействия в трудоустройстве и обеспечение материальной поддержки в случае безработицы [8].

Как первый, так и второй из приведенных выше принципов обеспечиваются рядом юридических гарантий [12].

Непосредственно под гарантией трудовых прав подразумеваются условия, средства

и способы, при помощи которых осуществляется обеспечение реализации и защиты их от нарушений [10]. Гарантии могут носить: социально-экономический характер (условия), юридический и организационный. Кроме того, одно право может выступать в качестве гарантии другого, являющегося более емким. Так, в качестве одной из существенных в настоящее время гарантий обеспечения права на труд выступает право гражданина на обеспечение занятости и оказание содействия в вопросе трудоустройства. Со стороны государства предоставляется гарантия гражданам, которые на постоянной основе проживают на территории Российской Федерации, свобода выбора занятости, оказание бесплатного содействия со стороны Федеральной службы занятости в осуществлении подбора подходящей работы и трудоустройства, предоставление возможности бесплатного обучения новой профессии (специальности), повышение квалификации через службу занятости, предоставление организациям в соответствии с их заранее поданной заявкой подходящей работы выпускникам учебных заведений, осуществление правовой защиты от необоснованного увольнения и др. [15]. И в данном случае необходимо учесть, что приведенные выше гарантии являются лишь основными. Каждая из них является по своей сути довольно емким понятием, гарантированным определенной системой норм трудового законодательства. Также в аспекте рассматриваемого вопроса необходимо учесть, что гарантии реализации права на труд представляют собой, в то же время, и гарантии обеспечения занятости, что объясняется тем, что осуществить реализацию своего права на труд — значит быть занятым [16].

Закрепление принципа политики, которой следует государство, в области содействия занятости, отмечено нормами ст. 5 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» [4]. Как следует из норм ст. 12 Закона РФ о занятости, со стороны государства предоставляются гарантии гражданам свободы

выбора деятельности, охраны труда, правовой защиты от необоснованного увольнения или отказа в приеме на работу, а безработным — обеспечения социальной поддержки, бесплатной подготовки, переподготовки и повышения квалификации, возможность заключения срочных трудовых договоров на оплачиваемые общественные работы.

Нормами закона РФ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [5] предусматривается обеспечение занятости инвалидов посредством проведения различных мероприятий, которые способствуют их жизнедеятельности и повышению конкурентоспособности в сфере труда (ст. 20—24).

Как можно отметить, — правовая база занятости и трудоустройства в настоящее время является по своей сути целостной системой нормативных правовых актов, в состав которой входят:

- с одной стороны, нормативные правовые акты, которые осуществляют непосредственное регулирование вопросов занятости и трудоустройства;
- с другой — акты, в состав которых входит ряд отдельных норм, затрагивающих отношения занятости.

Стоит отметить, что осуществление со стороны государства регулирования обеспечения занятости и трудоустройства проводилось и ранее, однако законом о занятости населения данное регулирование было подвергнуто усилению, что связано с появлением большого числа безработных [4]. И это обстоятельство, являющееся по своей сути следствием (в большинстве своем) рыночной экономики, ставшей основной причиной увеличения безработицы и необходимости оказания содействия безработным в трудоустройстве.

Еще содержанием Всеобщей декларации прав человека [2] нормами ст. 23 было провозглашено, что каждый человек обладает правом на труд, ему предоставляется право на осуществление свободного выбора работы, на справедливые и благоприятные условия труда и защиту от безработицы.

Нормами Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятие которого было осуществлено ООН в 1966 г., предусматривается полная, продуктивная и свободно избранная занятость [3].

Содержанием норм Декларации прав и свобод человека и гражданина РФ закреплено обеспечение занятости. В настоящее же время перед нами предстает уже система российского законодательства в области занятости, в состав которой входят: Конституция РФ [11], законы РФ, постановления Правительства РФ, законы субъектов РФ, положения, коллективные договоры и соглашения [9].

Обеспечение занятости по своей сути представляет собой одновременно и обеспечение реализации права граждан на труд. Оказание содействия этому — обязанность государства и его исполнительных органов. Непосредственно именно ими и работодателями осуществляется реализация государственной политики в области занятости по вопросам оказания содействия реализации прав граждан на осуществление полной, продуктивной и свободно избранной деятельности [14]. Для конкретного гражданина право на получение им содействия в обеспечении занятости означает получение помощи со стороны соответствующих государственных органов в вопросе подыскания подходящей работы (говоря другими словами, — реализация права на труд).

В состав системы правовых норм по осуществлению обеспечения занятости включены меры, направленные на:

- подыскание подходящей работы и трудоустройства на нее;
- обеспечение стабильности и неизменности трудовых договоров;
- предотвращение незаконных, необоснованных отказов в приеме на работу;
- осуществление охраны от незаконных переводов и увольнений.

Нормами Закона о занятости (ст. 5) закреплены основные принципы государственной политики, осуществляемой им непосредственно в области занятости [4]:

- осуществление мер, направленных на обеспечение всем гражданам России равных возможностей в реализации ими своего права на труд и осуществление свободного выбора работы;
- обеспечение поддержки трудовой и предпринимательской инициативы граждан, оказание содействия процессу развития их способностей к производительному творческому труду;
- создание условий, посредством которых обеспечивается достойная человека жизнь и осуществление им свободного своего развития;
- осуществление мер по обеспечению социальной защиты граждан в области занятости, оказание помощи особо нуждающимся в ней и в трудоустройстве;
- проведение сочетания и согласованности местных мер с централизованными мерами в области занятости;
- предоставление мер поощрения работодателей, которыми сохраняются действующие рабочие места, а также проводится создание новых рабочих мест;
- разработка и осуществление мер, направленных на развитие трудовых ресурсов;
- разработка и применение мер предупреждения массовой и сокращения длительной (более одного года) безработицы;
- принципы, касающиеся координации действий, осуществляемых органами занятости с другими органами, а также и в вопросе международного сотрудничества в области занятости.

Приведенные выше принципы представляют собой принципы института содействия обеспечению занятости и трудоустройству, отражая суть законодательства данного института и направления его развития.

Право граждан на содействие обеспечению занятости и трудоустройству закреплено в разделе II Закона о занятости населения [4].

К числу организационно-правовых форм обеспечения занятости относят следующие:

- предоставление бесплатной профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации как непосредственно на производстве, так и посредством органов службы занятости;
- предоставление направления на работу подготовленных молодых специалистов и квалифицированных рабочих;
- квотирование рабочих мест для трудоустройства лиц, являющихся слабо социально защищенными (в данном случае подразумеваются инвалиды, молодежь, женщины-матери, одинокие родители и пр.);
- оказание содействия в подыскании службой занятости безработному подходящей работы и выдача ему направления на нее;
- создание новых рабочих мест в рамках действующих или вновь организуемых производствах, поощрение этого органами государственной и местной власти различными мерами [13];
- осуществление внутреннего трудоустройства работника администрацией в той же организации, намечаемого к высвобождению или увольнению не по его вине;
- организация общественных работ и направление на них безработных в качестве временных работников с сохранением безработного и получением пособия по безработице;
- различные специальные формы трудоустройства граждан, которые нуждаются в предоставлении им особой помощи по вопросу устройства на работу.

Содержанием норм Закона РФ «О социальной защите инвалидов» [5] предусматривается, что со стороны органов государственной власти инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости, что осуществляется посредством проведения ряда специальных мер (ст. 20):

- применения функции резервирования рабочих мест по наиболее подходящим для них профессиям;

- создание для них условий труда исходя из индивидуальных программ реабилитации инвалидов и др. [17].

Таким образом, основываясь на анализе современного законодательства о занятости и трудоустройстве в Российской Федерации, можно сделать вывод, что несмотря на гарантии, содействие обеспечению в области занятости и трудоустройства, процент безработных трудоспособных граждан достаточно высок [18].

Это связано с постоянным сокращением численности работников организации, ликвидацией организаций, притоком мигрантов в Российскую Федерацию, что является несомненно проблемой государственного масштаба.

Список литературы

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Всеобщая Декларация прав человека // СССР и международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М., 1989. С. 413—419.
3. «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах» (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) <http://www.pravo.gov.ru>.
4. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032—1 (ред. от 11.12.2018) «О занятости населения в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) «Собрание законодательства РФ», № 17, 22.04.1996, ст. 1915, <http://www.pravo.gov.ru>.
5. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 18.07.2019) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 27.11.1995, № 48, ст. 4563, <http://www.pravo.gov.ru>.
6. Постановление Правительства РФ от 14.07.1997 № 875 (ред. от 04.08.2015) «Об утверждении Положения об организации общественных работ» «Собрание законодательства РФ», 21.07.1997, № 29, ст. 3533, <http://www.pravo.gov.ru>.

7. Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 5 февраля 1993 г. N 99 (ред. от 24.12.2014) «Об организации работы по содействию занятости в условиях массового высвобождения» «Собрание актов Президента и Правительства РФ», N 7, 15.02.1993, ст. 564, <http://www.pravo.gov.ru>.

8. 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., Зиборов О.В., Прудников А.С., Харламов С.О., Егоров С.А., Кикоть-Глуходедова Т.В., Миронов А.Л., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Булавин С.П. и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное)

9. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Давитадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсеев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)

10. 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 экономической безопасности. 2015. № 7. С. 20—25.

11. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Василевич Г.А., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Харламов С.О., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Радченко В.И., Косолапов М.Ф., Алтатов Ю.М. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)

12. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации. Монография. Москва, 2010.

13. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Еремян В.В., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Миронов А.Л., Харламов С.О., Кирсанов А.Ю., Егоров С.А., Кальгина А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Варсеев

В.В., Бышков П.А., Галушкин А.А., Забелина Е.П. Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2019. (9-е издание, переработанное и дополненное)

14. Богданов А.В., Зинченко Е.Ю., Исаков В.М., Померлян А.Н., Санин В.Е., Уткин Н.И., Хазов Е.Н., Яткевич О.Г. Государственные органы власти в Российской Федерации (конституционно-правовые основы в таблицах и схемах) учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы: МВД России, МЧС России, ФСИН России, Войск национальной гвардии России, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Новосибирск, 2019.

15. Кузбагаров А.Н., Эриашвили Н.Д., Ахведиани Ю.Т., Богданов Е.В., Алексей П.В., Власов А.А., Рассолова Т.М., Архипов А.П., Джабуа И.В., Хазова В.Е., Дудкин А.Ю., Тумаков А.В., Никулина Н.Н., Васин В.Н. Страховое право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям Юриспруденция, Финансы и кредит / под ред. В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова, В.В. Шахова. Москва, 2017. (5-е издание, дополненное и переработанное)

16. Эриашвили Н.Д., Алексей П.В., Аникеева Т.М., Ахмедов Р.М., Блинкова Е.В., Горелик А.П., Григорьев А.И., Джабуа И.В., Долгов С.Г., Комзолов А.И., Кузбагаров А.Н., Мышко Ф.Г., Родин Р.С., Розачев Е.С., Рыбенцов А.А., Рыжих И.В., Ткачев В.Н., Хазова В.Е., Юнусова К.В. Гражданское право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению Юриспруденция / Москва, 2019. (6-е издание, переработанное и дополненное)

17. Яткевич О.Г. Реализация права военнослужащих внутренних войск МВД России на квалифицированную юридическую помощь: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Московский университет МВД Российской Федерации. Санкт-Петербург, 2014

18. Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Ахмедов Р.М., Мышко Ф.Г., Чупрова Е.В., Рамазанова К.К., Иванова Ю.А., Герасимов А.В., Староверова О.В., Рассолов И.М., Матвеев Д.А., Хазова В.Е., Прокопович Г.А. Трудовое право. Москва, 2019.

УДК:342.736

© В.Е. СИДОРОВА. 2019

Citizens' Appeals as an Administrative Legal Tool to Increase the Efficiency of Interaction Between the Population and the Authorities

Обращения граждан как административно-правовой инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти

Vasilisa Egorovna SIDOROVA,

head of the department for working with citizens Office for Migration of the Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the city of Moscow

E-mail: office@unity-dana.ru

Василиса Егоровна СИДОРОВА,

начальник отдела по работе с обращениями граждан по вопросам миграции ГУ МВД России по городу Москве

E-mail: office@unity-dana.ru

Научная специальность: 12.00.14 — административное право; административный процесс

Для цитирования. В.Е. СИДОРОВА. Обращения граждан как административно-правовой инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 73—77.

Annotation. The article, based on an analysis of legal sources on the topic of the study, provides an author's assessment of the existing legislative framework governing citizens' appeals as an administrative and legal tool to increase the efficiency of interaction between the population and the authorities, existing problems and ways to solve them in this area.

Key words: citizens' appeals, interaction, efficiency, state body, authority, population, citizen referrals

Аннотация. В статье, на основе анализа правовых источников по теме исследования, приводится авторская оценка существующей законодательной базы, регулирующей обращения граждан как административно-правовой инструмент повышения эффективности при взаимодействии населения и власти, существующих проблем и способов их решения в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: обращения граждан, взаимодействие, эффективность, государственный орган, власть, население

В настоящее время порядок осуществления контроля и надзора в сфере миграции определяется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и поста-

новлением Правительства Российской Федерации 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции». При этом, порядок проведения проверочных мероприятий за соблюдением положений миграционного законодательства регламентируется специальными регламентами [1].

Обязательные требования к осуществлению деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, соблюдение

которых подлежит проверке при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции установлены Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

В современном обществе люди во многом оценивают и формируют свое мнение об отношении государства к ним по тому, как государственные органы готовы обеспечить комфорт и удобство при обращении за государственными услугами.

Каждый из нас, сталкиваясь с необходимостью получить официальный документ, осуществить государственную регистрацию того или иного факта, хочет, чтобы этот процесс занял как можно меньше времени, а результат соответствовал нашим ожиданиям.

Главное управление по вопросам миграции МВД России организует и координирует деятельность территориальных органов МВД России по вопросам, относящимся к его компетенции, и обеспечивает совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере миграции.

Согласно исследованиям уровня удовлетворенности граждан доступностью социальных и государственных услуг, этот показатель в 2018 году составил 94,2 пункта, превысив на 0,2 пункта результаты, полученные в ходе исследования 2017 года [2]. В связи с этим одним из главных направлений деятельности подразделений по вопросам миграции является сохранение столь высокого показателя и дальнейшее повышение качества и доступности государственных услуг населению Российской Федерации.

Наиболее востребованной для граждан Российской Федерации является услуга по регистрационному учету по месту пребывания и месту жительства.

С 1 апреля 2011 г. осуществляется прием заявлений на получение услуг в сфере мигра-

ции в электронном виде с использованием «Единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг».

«Единый портал» является единой точкой доступа граждан и организаций к информации о государственных услугах, предоставляемых МВД России. Портал доступен любому пользователю сети Интернет и организован таким образом, чтобы обеспечить простой и эффективный поиск необходимой информации.

Наиболее востребованной услугой, получаемой гражданами России в электронном виде, является оформление заграничных паспортов.

Положительным моментом использования гражданами «Единого портала» является обеспечение равного доступа к услугам для жителей отдаленных районов субъектов, которые благодаря этому избегают лишних поездок в центральные города субъектов для подачи заявлений, что экономит их время и деньги.

Еще один шаг к упрощению порядка получения государственных услуг — предоставление государственных услуг по линии миграции на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ).

В рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» территориальными органами МВД России заключены соглашения с уполномоченными МФЦ субъектов Российской Федерации.

Согласно данному постановлению, в перечень государственных услуг МВД России по линии миграции, предоставление которых гражданам Российской Федерации организуется по принципу «одного окна» в МФЦ, входят четыре услуги: регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (в части приема и выдачи документов о регистрации и снятии граждан

Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации); выдача и замена внутренних паспортов гражданина Российской Федерации; оформление и выдача загранпаспортов гражданина Российской Федерации; оформление и выдача загранпаспортов гражданина Российской Федерации, содержащих электронные носители информации (нового поколения).

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 755, МФЦ наделены полномочиями не только по приему заявлений на оформление внутренних и загранпаспортов, в том числе содержащих электронный носитель информации, но и по выдаче оформленных документов.

Необходимо обратить внимание, что теперь в проектах административных регламентов по предоставлению государственных услуг учитываются требования к обеспечению условий доступности государственных услуг для инвалидов в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 419, а также рекомендациями Минтруда России по данному вопросу.

Кроме того, особое внимание уделяется возможности получения гражданами государственных услуг в электронном виде посредством «Единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг». Считается, что государственная услуга по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства должна и может быть оказана и в электронной форме. В целях оптимизации предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации и минимизации бумажного документооборота при подаче гражданином документов через МФЦ в 2016 г. было разработано и принято Правительством Российской Федерации постановление, внесшее изменения в Правила регистрации, которым реализована возможность взаимодействия органов регистрационного учета с МФЦ в электронном виде без дублирования документов на бумажных носителях, а также сокращен срок предоставления данной государственной услуги с 3 дней до 1 дня.

В Российской Федерации давно осуществляется регистрация по месту жительства гражданина, прибывшего из одного субъекта Российской Федерации в другой, без предварительного снятия с регистрационного учета. Однако требуется модернизация механизмов снятия с регистрационного учета, поскольку до сих пор ряд процедур осуществляется на бумажных носителях путем почтовых отправок.

В настоящее время разработан проект административного регламента по предоставлению адресно-справочной информации, которым предусмотрено предоставление такой информации экстерриториально и не только на региональном, но и на районном уровне, в том числе в электронном виде. Это будет способствовать доступности данной услуги для граждан, исключению бюрократизма.

Необходимо отметить, что с 1 января 2017 г. граждане, получающие государственную услугу через «Единый портал» (при условии оплаты пошлины через «Единый портал»), оплачивают госпошлину за данную услугу по тарифу с коэффициентом 0,7. Это способствует популяризации получения государственных услуг в электронном виде. На первых этапах реализации этой финансовой льготы по техническим причинам возникли проблемы с ее реализацией. В настоящее время данная проблема устранена.

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 осуществляется мониторинг качества оказания государственных услуг в сфере миграции.

На регулярной основе проводится мониторинг соблюдения 15-минутного времени ожидания в очереди получателей государственных услуг. К сожалению, нельзя сказать, что все укладываются в этот временной промежуток. На то есть объективные причины — непригодность помещений, волнообразное количество обращающихся, в основном в утренние часы.

Индикатором эффективности оказания государственных услуг являются оценки и отзывы граждан о качестве предоставленных услуг, которые учитываются и отражаются на портале информационно-аналитической

системы мониторинга качества оказания государственных услуг.

Количество оцененных фактов предоставления государственных услуг в сфере миграции составило более 3 млн. Доля граждан, удовлетворенных качеством предоставления государственных услуг в сфере миграции, достигла 95,7%.

Конечно же, количество граждан, принявших участие в опросе значительно меньше числа тех, кто обращался в подразделения по вопросам миграции за получением той или иной услуги, поэтому, несмотря на высокие показатели, считается, что качество предоставления государственных услуг в сфере миграции является основной задачей, на решение которой нацелен личный состав подразделений.

Данный вопрос находится на личном контроле у министра внутренних дел Владимира Колокольцева. Миграционными подразделениями оказываются 17 видов государственных услуг. Посредством значительного арсенала оценки их качества — смс-опроса, ведомственного мониторинга, анализа жалоб — понимаем, что есть над чем работать.

Отечественный и зарубежный опыт государственного становления убедительно свидетельствует о том, что восстановление доверия между обществом и властью, формирование эффективного механизма обратной связи между ними являются важнейшими условиями успешного решения задач экономического и социального развития страны, повышения уровня и качества жизни населения. Особую и все более возрастающую значимость, в связи с этим, имеет институт обращения граждан, прежде всего в органы государственной власти. Следовательно, стоит уделить особое внимание организации личного приема населения руководящим составом подразделений по вопросам миграции, а также рассмотрению обращений граждан в эти подразделения.

Организация данной работы осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года

№ 59-ФЗ и приказа МВД РФ от 12 сентября 2013 года № 707 «Об утверждении инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД Российской Федерации» (далее — Инструкция).

Популярностью пользуется способ, который предоставляет возможность подачи электронного обращения. Любой желающий заходит на официальный сайт (электронную приемную) и заполняет форму. По результатам рассмотрения ответ заявителю отправляется по электронной почте или нарочно по указанному адресу, если это отмечено в заявлении.

Заявитель может обратиться в подразделение по любому вопросу, относящемуся к его компетенции, что делает сотрудников (таких же людей) более открытыми и способствует снижению отстраненности от заявителей. На мой взгляд, это еще один шаг вперед, который позволяет идти в ногу со временем.

Мониторинг обращений показывает, что много вопросов поступает в отношении территориальных подразделений по вопросам миграции, которые, к сожалению, не всегда предоставляют качественные услуги населению.

Анализ обращений граждан выявил, что практически все они имеют первичный характер, это свидетельствует о том, что проблемы населения не только слышат, но и решают. Важно, чтобы это происходило незамедлительно.

Взаимное уважение и доверие должно быть обязательным условием организации приема населения руководящим составом подразделений по вопросам миграции и рассмотрения обращений граждан, иначе невозможно реализовать задачи по улучшению качества жизни. Если люди доверяют власти и при этом уважают своих руководителей, то вместе добиться можно очень многого, — хоть в масштабах района как субъекта государства, хоть на международном уровне. И руководство должно видеть в людях не «массы» для понукания, а товарищей и единомышленников, не забывать этику поведения, соблюдать законы и помогать всем тем, кто нуждается в помощи, ведь сделанное с душой дело обязательно будет оценено по

достоинству, а это и престиж власти, и благополучие населения.

Встречи при проведении личных приемов способствуют регулярному мониторингу проблем, возникающих в области миграции, главная их цель — услышать всех, кто, действительно, нуждается в помощи.

Работа с обращениями граждан — одно из важнейших направлений деятельности подразделений, непосредственно взаимодействующих с населением. Такие приемы дают возможность оперативно реагировать на возникающие острые социальные, экономические, правовые и другие проблемы. Это позволяет сделать вывод о том, что деятельность органов внутренних дел (полиции) по работе с обращениями граждан является не только основой общественного развития, но и административно — правовым инструментом повышения эффективности взаимодействия населения и власти.

Список литературы

1. Приказ ФМС России № 367, МВД России № 807 от 31.07.2015 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников». Зарегистрировано в Минюсте России 22.10.2015 № 39426 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.10.2015.

2. Краткое резюме по результатам социологического исследования по оценке общей удовлетворенности граждан (населения) качеством и доступностью предоставления государственных и муниципальных услуг. 2018. URL: <https://mits.mosreg.ru/download/document/2666003> (дата обращения 19.12.19).

The Role of Local Authorities in the Organization of Leisure of Minors

Роль органов местного самоуправления в организации досуга несовершеннолетних

Vita Viktorovna STARZECKA,

adjunct FP and NPK in the Department of constitutional and municipal law of Moscow University The interior Ministry
of Russia named after V.J. Kikot

E-mail: vita. braga.96@mail.ru

Вита Викторовна СТАНДЕЦКАЯ,

адъюнкт ФПН и НПК по кафедре конституционного и муниципального права Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: vita. braga.96@mail.ru

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

Для цитирования. В.В. СТАНДЕЦКАЯ. Роль органов местного самоуправления в организации досуга
несовершеннолетних // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 78—81.

Annotation. The article deals with the concept of leisure, its content and principles of activity. Features of leisure activities of minors. Participation of local governments in the organization of leisure, as well as the functions of the municipal body of culture and leisure management.

Key words: leisure, minors, local self-government, local self-government bodies

Аннотация. В статье рассматривается понятие досуга, его содержание и принципы деятельности. Особенности досуговой деятельности несовершеннолетних. Участие органов местного самоуправления в организации досуга, а также функции муниципального органа управления культурой и досугом.

Ключевые слова: досуг, несовершеннолетние, местное самоуправление, органы местного самоуправления

Досуг — это свободное, незанятое время [5]. Задача родителей, органов местного самоуправления и государства в целом — правильно организовать досуг для несовершеннолетних. Формирование личностных качеств, гуманистических идеалов, взглядов, убеждений и ценностей особенно важно в период детства и ранней юности. Период взросления связан с процессом социализации человека и осознанием себя членом общества. От того чем будет занят ребенок внеурочное время может зависеть определение рода деятельности и выбор его будущей профессии, в которой ребенок раскроет свой потенциал и себя как личность. Досуг — время, когда чего-то можно достичь [1, с. 43].

Процесс социализации несовершеннолетних неразрывно связан с влиянием на него семьи, школы, друзей и сверстников, средств массовой информации и, конечно же, внешкольных учреждений организации досуговой деятельности.

Досуг как деятельность характеризуется восстановлением способности к труду, в свободное время все сферы общественного и бытового труда, сопровождающийся развитием способностей и умений, которые невозможно усовершенствовать в сфере трудовой деятельности [3, с. 123].

Проанализировав подходы к определению досуга, его содержание можно поделить на несколько групп [7]:

<i>Группа</i>	<i>Характеристика</i>
Первая группа	направлена на восстановление сил ребенка (прогулки на свежем воздухе, спорт, забавы, игры, развлечения, вечера отдыха и т.д.). Двигательная деятельность во время активного проведения время отдыха способствует укреплению здоровья, а также развитию ряда качеств, таких как: скорость, ловкость, выносливость
Вторая группа	связана с повышением эрудиции, приобщением к духовным ценностям (чтение книг, просмотр фильмов или телепередач, посещение музеев, выставок, путешествия, поездки и т.п.). Организация досуга подобного рода приводит к стимулированию познавательной деятельности детей, их приобщение к культуре, освоению ценностей и формированию мировоззрения
Третья группа	требует активной творческой деятельности, развитию духовных сил и способностей (научно-исследовательская деятельность, техническая, художественно-театральную, спортивно-игровую и др.). Содержание данной группы приводит к самоопределению личности
Четвертая группа	реализует потребность индивида в общении (кружки, танцы, клубы, дискотеки, вечера встреч, вечеринки и творческие объединения). Происходит развитие коммуникативных умений, формируется способность к использованию различных способов межличностного взаимодействия, а также адаптироваться к любым социальным ситуациям
Пятая группа	предполагает целенаправленную творческую учебную деятельность (каникулярные объединения, выездные лагеря, смотры и конкурсы, туристические походы и пр.). Находясь в данной группе проведения досуга, у ребенка развиваются организаторские способности, происходит формирование умений самостоятельно организовать свой собственный досуг и увлечь сверстников

Любая деятельность развивается на основе общих закономерностей. Так и досуг имеет

свои законы и принципы. Среди принципов его можно выделить следующие [6, с. 32]:

<i>№ n/n</i>	<i>Принцип</i>	<i>Его характеристика</i>
1	Всеобщность и доступность	Заключается в возможности всех людей иметь доступ к досуговым учреждениям для удовлетворения своих интересов и реализации своих возможностей
2.	Индивидуальность подхода	Учет индивидуальных способностей и возможностей индивида, его интересов, запросов, психофизические особенности
3	Самодетельность	Предполагает проявление инициативы со стороны детей и подростков, сопровождаемая индивидуальной деятельностью, или объединением в небольшие коллективы или группы
4	Систематичность	Осуществление деятельности планомерно и с определенной периодичностью
5	Целенаправленность	Выражается в целеустремленности достижения конечного результата, цели
6	Преемственность	Передача и усвоение ценностей, сопровождаемая культурным взаимодействием и взаимовлиянием поколений

Основываясь на этих принципах, органы местного самоуправления должны координировать свою деятельность по организации досуговых мероприятий, поскольку забота о детях с их стороны должна происходить не

только во время нахождения в школе, но и внешкольное время [11].

Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10] относит к вопросам

местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородского района создание условий для организации досуга (ст. 14 п. 12, ст. 15 п. 19.1, ст. 16 п. 17, ст. 16.2 п. 6). Деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на такое создание условий, которые способствовали бы развитию высококонтрастной личности, обладающей знаниями и умениями, способной реализовать свой потенциал [8]. Деятельность и интересы подрастающего поколения в свободное время должны стать серьезной заботой органов власти [9].

Создание условий для организации отдыха предполагает, прежде всего, обустройство мест отдыха, то есть за счет средств финансирования органов местного самоуправления организовать постройку задний и сооружений и прилегающих к ним территорий, предназначенных для проведения досуга детьми и подростками [4, с. 43]. Здания, сооружения, предметы и другие объекты, представляющие собой историко-культурную значимость (музеи, библиотеки, галереи и т.д.), могут находиться в собственности муниципального образования. Помимо бюджетных средств, финансирование досуговых мероприятий осуществляется за счет оказания платных услуг. Тут возникает проблема недоступности разнообразных спортивных секция, студий в связи с низким финансовым достатком семьи. Коммерциализация сферы досуга негативно сказывается на детях и подростках, которые не имеют возможности развить свои способности.

Дальнейшая забота о содержании этих объектов возлагается на органы культуры, финансирование которых происходит через органы местного самоуправления.

Среди общих функций муниципального органа управления культурой и досугом можно выделить такие как:

1) контроль финансово-хозяйственной деятельности учреждений, созданных для осуществления досуговых мероприятий;

2) осуществление координации культурно-просветительской работы организаций и учреждений;

3) оказание методической и финансовой помощи учреждениям культуры;

4) непосредственное проведение общественных мероприятий;

5) разработка, контроль и реализация предложений по строительству, ремонту и реконструкции зданий,

6) обустройство мест отдыха, мест культурного обслуживания;

7) также другие функции, связанные с контролем муниципальных предприятий за рациональным использованием средств; осуществлением взаимодействия с общественными организациями, относящимся к сфере культуры [12].

Деятельность местного самоуправления должна рационально организовывать досуг несовершеннолетних. Занятия в кружках, студиях и дополнительных секциях должны ориентироваться на получения начальных навыков; игровая деятельность, выраженная в проведении конкурсов, викторин, игровых программ, должна быть направлена на расширение кругозора; походы, экскурсии, организованные как в процессе школьной программы, так и вне ее, способствуют переключению внимания детей, отдыху от учебных занятий и приобщению к природе и культурным ценностям. Немаловажным фактором выбора досугового мероприятия выступает личная заинтересованность каждого ребенка.

Подводя итоги можно сказать, что участие органов местного самоуправления в организации досуговых мероприятий способствует, прежде всего, развитию необходимых навыков коммуникации у несовершеннолетних, развитию их личностных качеств, формированию начальных профессиональных навыков. Имея возможность проводить свободное время с пользой, подростки не слоняются бесцельно по улицам и не подвергаются влиянию криминальных личностей. Таким образом, органы местного самоуправления способствуют профилактике совершения правонарушений и преступлений несовершеннолетними, ведь подростковым возрасте так легко поддаются влиянию со стороны. Организация досуга должна быть направлена на наиболее благоприятные и оптимальные условия отдыха, развития духовных и творческих способностей несовершеннолетних.

Список литературы

1. *Акимова Л.А.* Социология досуга: Учеб. пособие. М.: МГУКИ, 2003. 164.
2. *Бодалев А.А., Кричевский Р.Л.* (Ред.) Общие и формирование личности школьника. М., 2007.
3. *Вишняк А.И., Тарасенко В.И.* Культура молодежного досуга: Монография / А.И. Вишняк, В.И. Тарасенко. Киев: Высшая школа, 2009. 210 с.
4. *Григорьев С.И.* Социальная работа с молодежью: учебник для студентов вузов [Текст] / С.И. Григорьев. М.: Экзамен, 2006. 356.
5. *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка // в 2 тт. Т. 1: АО. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002.
6. *Ерошенков И.Н.* Культурно-досуговая деятельность в современных условиях. М.: НГИК., 2014. 32 с.
7. *Литвинова С.Н.* Организация досуга детей и подростков: методическое пособие для педагогов системы дополнительного образования и для родителей [Электронный ресурс] // Дополнительное образование: информац. Портал. М., 2012.
8. Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2015 года» // Собрание законодательства РФ. 08.06.2015, № 23, ст. 3357.
9. *Рубцова Кристина Евгеньевна.* Роль органов власти в организации досуга молодежи и подростков // Государственное и муниципальное управление. Русайнс. 2017. 259—264 С.
10. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003, № 40, ст. 3922.
11. *Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Еремьян В.В., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Чихладзе Л.Т., Эриашивили Н.Д., Миронов А.Л., Харламов С.О., Кирсанов А.Ю., Егоров С.А., Кальгина А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Варсеев В.В., Бышков П.А., Галушкин А.А., Забелина Е.П.* Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2019. (9-е издание, переработанное и дополненное).
12. *Эбзеев Б.С., Бялкина Т.М., Бышков П.А., Бабаева Ю.Г., Галушкин А.А., Колованов К.П., Гаглоев Д.В., Забелина Е.П., Комарова В.В., Кучеренко П.А., Месилов М.А., Осавелюк А.М., Пашенцев Д.А., Поддубная О.С., Усманова Р.М., Чихладзе Л.Т., Федоров В.В., Хазов Е.Н.* Актуальные проблемы муниципального права. Москва, 2018.
13. *Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашивили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Зиборов О.В., Прудников А.С., Харламов С.О., Егоров С.А., Кикоть-Глухodedова Т.В., Миронов А.Л., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Булавин С.П.* и др. Конституционное право России. Москва. 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное).

УДК: 340.1
ББК: 67.0

© О.В. ЧИКАЛОВ. 2019

To the Question of the Methodology of Studying Types Professional Legal Consciousness

К вопросу о методологии изучения типов профессионального правосознания

Oleg Valerievich CHIKALOV,

postgraduate student of the faculty of training scientific-pedagogical and scientific personnel in the Department of Theory of State and Law, Moscow University named after V. Ya. Kikotya, senior lieutenant of police

E-mail: tchikalovoleg@yandex.ru

Олег Валерьевич ЧИКАЛОВ,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров по кафедре теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, старший лейтенант полиции

E-mail: tchikalovoleg@yandex.ru

Научный руководитель: Малахов Валерий Петрович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.01 — Теория и история права и государства; история правовых учений

Для цитирования. О.В. ЧИКАЛОВ. К вопросу о методологии изучения типов профессионального правосознания // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 82—85.

Annotation. The article is devoted to the issue related to the construction of a methodology for studying types of professional legal consciousness. Sociological and phenomenological methodologies, widely used today in research, reveal their limitations for building an adequate reality model of professional legal consciousness. The theory of law and the state is faced with the urgent task of developing an alternative methodology capable of distinguishing in professional legal consciousness certain types, which are independent forms of social consciousness.

Key words: professional legal consciousness, type of professional legal consciousness, mass-ordinary legal consciousness, intentionality, sociological methodology, phenomenological methodology

Аннотация. Статья посвящена вопросу, связанному с построением методологии изучения типов профессионального правосознания. Широко применяемые сегодня в исследованиях социологическая и феноменологическая методологии, обнаруживают свою ограниченность для построения адекватной действительности модели профессионального правосознания. Перед теорией права и государства стоит актуальная задача выработки альтернативной методологии, способной выделить в профессиональном правосознании отдельные типы, представляющие собой самостоятельные формы общественного сознания.

Ключевые слова: профессиональное правосознание, тип профессионального правосознания, массово-обычное правосознание, интенциональность, социологическая методология, феноменологическая методология

Изучение типов профессионального правосознания сегодня представляет собой актуальное направление исследований в рамках теории права и государства.

Пожалуй, каждый исследователь, касающийся проблематики, связанной с выделением критерия разграничения типов профессио-

нального правосознания, сталкивается с принципиальными трудностями.

Во-первых, сложность представляет определение семантических границ дефиниции понятия «профессиональное правосознание». Так, несмотря на устоявшуюся среди теоретиков права точку зрения на профессиональное

правосознание, как на атрибутивное для социальной группы профессиональных юристов (т.е. юридическое сознание), имеют место противоположные точки зрения, также не лишены права на существование. В частности, исследователи М.В. Кручинин и Г.А. Кручинина определяют профессиональное правосознание как вообще правосознание отдельных социальных групп (врачей, педагогов, инженеров и т.д.)¹.

Во-вторых, сложность представляет отграничение профессионального правового сознания от массово-обычного. Так, большинство отечественных правоведов сходятся во мнении, что критерием их разграничения является наличие у субъекта-носителя профессионального правосознания экспертных юридических знаний, приобретенных в ходе получения специального юридического образования — критерий «глубины специальных правовых знаний». Контраргументом данной позиции является следующий: носителем глубоких правовых знаний может быть в том числе субъект с преступным сознанием (правонарушитель, преступник).

Можно предположить, что критерий «глубины специальных правовых знаний» субъекта-носителя профессионального правосознания необходимо дополнить характеристикой «осуществления трудовой деятельности по юридической специальности». Безусловно, в таком случае мы исключим из сферы носителей юридического сознания лиц с правовой аномией.

Тем не менее, практика показывает, что, зачастую, субъекты, осуществляющие профессиональную деятельность в правовой сфере общественной жизни, могут не иметь не только правовых знаний экспертной глубины, но и юридического образования вообще.

В-третьих, подавляющее большинство исследователей в области общеправовой теории признают внутреннюю неоднородность профессионального правосознания. Так, даже поверхностный содержательный анализ (проводимый не по формальному признаку) выявляет наличие внутри профессионального пра-

восознания структурной дифференциации. Степень отдельных различий настолько велика, что требует для своего объяснения применения к структурным частям классификации в форме типологии.

В-четвертых, отдельную проблематику представляет определение понятия «тип профессионального правосознания». В большинстве отечественных работ, посвященных изучению данного правового феномена, за понятие того или иного типа профессионального правосознания, как правило, выдается вид профессионального правосознания той или иной группы юристов (адвокатов, судей, сотрудников правоохранительных органов и т.д.).

В ответ на это необходимо указать, что понятие «тип» носит отвлеченный, абстрактный характер, а «типология» есть нечто иное, как сугубо теоретическая классификация. Так, под типологией в научной методологии принято понимать «...метод научного познания, в основе которого лежит расчленение множества дискретных объектов и их группировка с помощью типа — обобщенной идеализированной модели»².

Необходимо указать, что с помощью социологической методологии можно изучать формы надындивидуального сознания через их статистическую представленность в индивидуальных сознаниях представителей исследуемых экспериментальных групп. Тем не менее, самая репрезентативная выборка, полученная по результатам самого широкого социологического опроса, способна выявить лишь те или иные доминирующие правовые представления у конкретной общности индивидов.

Сам же тип профессионального правосознания рассматривается в качестве самостоятельной, недифференцируемой формы группового сознания, наличие которой свойственно социальной группе субъектов, осуществляющих профессиональную деятельность в правовой сфере общественной жизни, то есть профессиональным юристам, в целом.

Индивидуальное сознание неизбежно представляет собой совокупность содержаний раз-

личных форм общественного сознания, образующих у субъекта-носителя сложные комплексы восприятия окружающего мира, через которые калейдоскопически преломляются феноменологические картины социальной действительности. Таким образом, невозможно представить себе социального индивида, в котором наличествовал бы один единственный тип общественного сознания (в том числе, профессионального правосознания). Поэтому, индивидуальное профессиональное правосознание всегда является комплексом нескольких типов профессионального правосознания.

Следовательно, упорно следующая прямому отображению фактического материала, предоставляемого субъектами правовой практики, социологическая методология, опираясь на дискретность конкретных явлений правовой жизни общества, не может создать у исследователя более четкого представления об их сущности, кроме мозаичной эклектики.

Обращаясь к феноменологической методологии, назначение которой изначально рассматривалось, как уход от конкретных феноменологических проявлений вещи в пользу ее сущности, еще более не подходит для построения адекватной методологии познания типов профессионального правосознания.

Основным условием объективного познания предмета исследования с точки зрения феноменологии является уход от всех частных (акциденций), навешиваемых субъективным восприятием познающего, способных отвлечь внимание от существа вещи.

Поэтому, необходимым последствием применения обозначенной эпистемологической парадигмы является редукция психологического аспекта из данного вида познания³. Последнее обстоятельство неминуемо лишает сам познавательный процесс предмета.

Следовательно, изучение типов профессионального правосознания с позиций феноменологической методологии должно стать апсихологичным, что исключает саму возможность его понимания, как сущности.

Таким образом, социологическая методология исключает возможность познания про-

фессионального правосознания, как явления, а феноменологическая методология исключает возможность его познания, как сущности.

Единственное, пожалуй, перспективное для формирования методологии познания типов профессионального правосознания направление видится в прикладном для его исследования применении системной методологии, подразумевающей изучение взаимодействия структур (типов) внутри социально-правовой среды, с точки зрения их функциональной направленности, находящейся в общей связи с целым (профессиональным правосознанием).

Так, с точки зрения структурно-функционального анализа, профессиональное правосознание, как юридическая форма общественного сознания представляет собой, в первую очередь, реализацию идеологического уровня правосознания. Следовательно, профессиональное правосознание, рассматриваемое, как правовая идеология, образовано следующими структурными элементами:

1. Базовыми правовыми интенциями (установками): 1) «позитивной»; 2) «нормативной»;
2. Базовыми правовыми понятиями: 1) «законного»; 2) «дозволенного»; 3) «правового»; 4) «правильного»; 5) «нормального»⁴.

Позитивная установка представлена направленностью профессионального правосознания на общественные отношения, которые предусмотрены законодательными актами — пределами юридической действительности.

Нормативная установка представлена направленностью профессионального правосознания на отражение правоотношений, способных вписываться в порядок, регламентированный положениями действующего законодательства.

Базовыми правовыми понятиями профессионального правосознания раскрываются его базовые установки.

Так, понятие «законного» передает природу и юридического права, и профессионального правосознания. Понятие «дозволенного» обозначает то, что регламентированность законодателем правомерного поведения является

основанием права. Понятие «правового» обозначает то, что исходящий из законодательной регламентации правовой характер предписаний является свойством права. Понятие «правильного» обозначает тождественность права установленному законом. Понятие «нормального» обозначает состояние права, как статистически преобладающий вид социального поведения.

Данные элементы идеологического уровня профессионального правосознания образуют его логическую матрицу, преломляясь в которой социальная действительность превращается в юридическую реальность.

Иными словами, профессиональное правосознание представляет собой сложный, структурно-дифференцированный феномен. Благодаря характеру своей внутренней организации, оно становится мостом между доктринальным и массово-обычным правосознанием, а юрист — посредником между государством и обществом.

Таким образом, вопрос, касающийся разработки методологии изучения профессионального правосознания, адекватной исследовательской задаче построения его типологии, в настоящее время остается открытым.

Решение обозначенной научной проблематики видится в комплексном применении методов и средств, предоставляемых методологическим аппаратом теории права и государства, философии права, социологии и социальной психологии.

Список литературы

1. *Байниязов, Р.С.* Проблемы правосознания в современном российском обществе // дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Р.С. Байниязов; СГАП. Саратов. 1999. 163 с.

2. *Кручинин, М.В., Кручинина, Г.А.* Моделирование процесса формирования профессионального правосознания студентов неюридических специальностей в высшем образовании. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 3—1. С. 17—24.

3. *Малахов, В.П.* Философия права: учебное пособие. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. 2015. 163 с.

4. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: монография / Малахов В.П., Эриашвили Н.Д. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2011. 431 с.

5. Энциклопедия эпистемологии и философии науки [Текст] / Российская акад. наук, Ин-т философии РАН; [редкол.: И.Т. Касавин (гл. ред. и сост.) и др.]. Москва: Канон+, 2009. 1247 с.

¹ *Кручинин М.В., Кручинина Г.А.* Моделирование процесса формирования профессионального правосознания студентов неюридических специальностей в высшем образовании. // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 3—1. С. 19.

² Энциклопедия эпистемологии и философии науки [Текст] / Российская акад. наук, Ин-т философии РАН; [редкол.: И.Т. Касавин (гл. ред. и сост.) и др.]. Москва: Канон+, 2009. С. 984.

³ См.: Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории: монография / Малахов В.П., Эриашвили Н.Д. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2011. С. 48.

⁴ См.: *Малахов, В.П.* Философия права: учебное пособие // М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. 2015. С. 60.

Problems of Legal Regulation of the Individual's Right to Citizenship

Проблемы правового регулирования права личности на гражданство

Marina Aleksandrovna SHLAPAK,

adjunct of the faculty of training of scientific, pedagogical and scientific personnel of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

E-mail: kachermargo@yandex.ru

Марина Александровна ШЛАПАК,

адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: kachermargo@yandex.ru

Научный руководитель: Хазов Евгений Николаевич профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук, профессор

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

Для цитирования. М.А. ШЛАПАК. Проблемы правового регулирования права личности на гражданство // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 86—88.

Annotation. The article deals with the problems of legal regulation of the individual's right to citizenship.

Key words: citizenship, administrative expulsion, dual citizenship

Аннотация. В статье раскрываются проблемы правового регулирования права личности на гражданство.

Ключевые слова: гражданство, административное выдворение, двойное гражданство

История развития российского законодательства о гражданстве в течение столетия показывает изменчивость правового регулирования рассматриваемого института на фоне политических процессов, происходящих в Российской Федерации. Однако несмотря на это, анализ современного национального законодательства о гражданстве свидетельствует о возможности и некоторой необходимости продолжения процесса развития института гражданства, в том числе посредством совершенствования Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Одним из важнейших проблемных вопросов является вопрос двойного гражданства. Согласно ч. 1 ст. 62 Конституции Российской

Федерации [1], гражданину Российской Федерации предоставлено право иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» определяет двойное гражданство как наличие у гражданина Российской Федерации гражданства либо подданства иностранного государства. По мнению А.Е. Алехина, данным определением в полной мере не отражается смысловое содержание понятия двойного гражданства. Содержание ч. 1 ст. 62 Конституции Российской Федерации и ст. 6 рассматриваемого Федерального закона говорит о возмож-

ности двойного гражданства только при наличии заключенного между Российской Федерацией и иностранным государством международного договора о признании двойного гражданства, а в определении, содержащимся в ст. 3 указанного Федерального закона, отсутствует упоминание данного условия [4, С. 40].

При этом следует различать двойное гражданство и второе гражданство. Если лицо имеет гражданство иностранного государства, с которым у Российской Федерации не заключен международный договор о признании двойного гражданства, то речь идет о наличии второго гражданства у данного лица [5, С. 48].

Согласно ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», если у гражданина Российской Федерации имеется иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией исключительно как гражданин Российской Федерации. Исключение составляют лишь случаи, предусмотренные международными договорами Российской Федерации или федеральным законом. То есть в данном случае речь идет именно о двойном гражданстве. Соответственно, в обоих случаях речь идет о разных правовых режимах для лица, влияющих на объем его прав, свобод и обязанностей.

Таким образом, актуальной проблемой является отсутствие в тексте Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» понятия «второе гражданство» и четкого его определения.

Кроме того, одновременно законодателем часто применяется термин «иное гражданство». Но отождествление термина «иное гражданство» исключительно с понятием «двойное гражданство» или «второе гражданство» является неточным, поскольку ст. 3 анализируемого Федерального закона определяет «иное гражданство» как «гражданство (подданство) иностранного государства». При этом не учитывается наличие либо отсутствие условий получения «иного гражданства». Соответственно, под «иным гражданством» понимается как «двойное гражданство», так и «второе гражданство». Следовательно, упоминание в рассматриваемом Федеральном законе «иного гражданства» может одновременно подразумевать как «двойное гражданство», так и «второе гражданство». Неточность терминов приводит к неопределенности в правовом регулировании отношений гражданства [7, С. 6].

Поэтому является целесообразным изменение наименования указанной статьи следующим образом: «О гражданах Российской Федерации, имеющих иное гражданство».

Далее рассмотрим в чем состоит роль органов внутренних дел в регулировании правового статуса лиц, не имеющих гражданства.

В ряде федеральных законов, включая КоАП РФ [2], содержится перечень оснований применения такой меры, как административное выдворение, в отношении иностранных граждан, а также лиц без гражданства. К их числу относятся случаи:

1) нарушения трудового законодательства, в частности трудоустройство без патента или разрешения на работу;

2) несвоевременной постановки на регистрационный учет;

3) нарушения установленных правил пересечения Государственной границы РФ, пребывания в России или транзитного проезда через ее территорию;

4) несоответствия заявленной и фактической цели посещения Российской Федерации;

5) отсутствия документов, подтверждающих право пребывания на территории России, либо их потери и несвоевременного восстановления;

6) невыезда из страны после окончания допустимого срока пребывания;

7) совершения административного правонарушения;

8) совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических и психотропных средств. В этой ситуации к преступнику применяется принудительное и контролируемое выдворение за пределы Российской Федерации в соответствии с международным договором или законодательством Российской Федерации;

9) нарушения режима чрезвычайного положения лицами, не проживающими на определенных территориях.

Анализируя перечисленные основания для выдворения, можно прийти к выводу, что данная мера в зависимости от основания может проявляться как в форме административной ответственности, так и в качестве меры пресечения либо являться административно-предупредительной.

Так, к примеру, 25 июня 2018 года в 12 часов 40 минут по адресу: г. Москва, п. Московский, д. Саларьево, уч. 22/1, в ходе проверки

соблюдения требований миграционного законодательства сотрудниками 4 отдела ОИК УВМ ГУ МВД России по г. Москве выявлен гражданин Республики Узбекистан Сирожудинов И.Ж. угли, прибывший в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, который осуществлял трудовую деятельность в ООО «ТехСтрой» в качестве подсобного рабочего на строительном объекте, в отсутствие у него патента на осуществление трудовой деятельности в г. Москве.

На момент проведения проверки Сирожудинов И.Ж. угли осуществлял уборку строительного мусора на первом этаже 4 корпуса строительного объекта.

Указанные действия Сирожудинова И.Ж. угли квалифицированы по ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ.

Факт совершения административного правонарушения и виновность Сирожудинова И.Ж. угли подтверждены совокупностью доказательств, достоверность и допустимость которых сомнений не вызывают, а именно: протоколом об административном правонарушении от 25 июня 2018 г, в котором изложено существо нарушения; рапортом инспектора 4 отдела ОИК УВМ ГУ МВД России по г. Москве; распоряжением о проведении выездной внеплановой проверки иностранных граждан, пребывающих (проживающих) в Российской Федерации, мест их пребывания (проживания) и осуществления трудовой деятельности, транспортных средств №690 от 25.06.2018 года; письменными объяснениями Сирожудинова И.Ж. угли; данными АС ЦБДУИГ на имя Сирожатдинова И.Ж. угли; справкой начальника 4 отдела ОИК УВМ ГУ МВД России по г. Москве; протоколом осмотра территории с фототаблицей к нему; копией договора генерального подряда N С-ГП-К4-ПИК; письменными объяснениями *** Н.В, а также иными материалами дела [3].

Несмотря на достаточно подробную регламентацию, правовое регулирование в данной сфере обладает рядом проблемных аспектов.

Отрицательно сказывается на процессе осуществления административного выдворения и отсутствие адекватного инструментария для воплощения процедуры, например, проблема длительности сроков ожидания запросов, справок, восстановления документов, поскольку сроки ожидания запросов не совпадают: все службы, связанные с выдворением (ФССП, УВМ, полиция), делают их в разные

сроки (справка о судимости делается по запросу полиции, справка по пересечению границы — в ФПС и т.д.). Данные факты свидетельствуют о необходимости существования единой для всех служб базы данных и унификации сроков изготовления документов.

Недостатки нормативной базы вызывают проблемы реализации правовых норм о гражданстве, в результате чего затрудняется достижение целей государственной политики [6, С. 22].

Дискуссионными вопросами и актуальными проблемами института гражданства в настоящее время являются вопросы двойного гражданства, признания иностранного гражданства или лица без гражданства носителем русского языка, вопросы, связанные с уведомлением о наличии иного гражданства, некоторые требования, связанные с приобретением гражданства. Для устранения рассматриваемых проблем представляется целесообразным совершенствование законодательства о гражданстве в ряде направлений.

Список литературы

1. «Конституция РФ», принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 12.11.2018) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
3. Постановление Московского городского суда от 08.11.2018 по делу N 4а-6631/2018 // СПС Консультант Плюс.
4. *Алехин А.Е.* Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» нуждается в совершенствовании // *Российская юстиция.* 2016. № 9. С. 40—42.
5. *Бовт А.С.* Проблемы двойного гражданства // *Нравственные императивы в праве.* 2013. № 1. С. 47—50.
6. *Огородова Е.Ю.* К вопросу о соотношении интересов государства и конституционных прав иностранных граждан и лиц без гражданства при назначении наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации // *Законность и правопорядок.* 2019. № 1 (21). С. 18—23.
7. *Тесленко А.М.* О некоторых пробелах в правовом регулировании двойного гражданства в Российской Федерации // *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу.* 2014. № 2. С. 5—10.

Constitutional Court Hearing

Конституционное судебное заседание

Lyubov Vladimirovna SHCHERBACHEVA,

Associate Professor, Associate Professor, Department of Civil law and public-legal disciplines Russian State University a N. Kosygin, member of the International United Academy of Sciences

E-mail: sherbacheva@rambler.ru

Любовь Владимировна ЩЕРБАЧЕВА,

канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и публично-правовых дисциплин Российского государственного университета имени А.Н. Косыгина, член Международной Объединенной Академии Наук

E-mail: sherbacheva@rambler.ru

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

Для цитирования. Л.В. ЩЕРБАЧЕВА. Конституционное судебное заседание // Международный журнал конституционного и государственного права. 4/2019. С. 89—92.

Annotation. This article suggests that the stages of constitutional litigation a recompiles and orderly systems, each element of which his an integral part of the judicial process. Each stage of the constitutional tribalism an datary; it is impossible to move from onstage to another, bypassing any of the intermediations. This is the imperative of constitutional proceedings, and with out such clear and strict regulate on of the sequence and order of action, it is impossible to rational Leary out it activities by the Constitutional Court of the Russian Federation.

Key words: trial, parties, court sessions, judges, session transcript

Аннотация. Данная статья позволяет сделать вывод, что стадии конституционного судебного процесса представляют собой сложную и упорядоченную систему, каждый элемент которой является неотъемлемой частью судопроизводства. Каждая из стадий конституционного судебного процесса обязательна; невозможно перейти от одной стадии к другой, минуя какую-либо из промежуточных. В этом состоит императивность конституционного судопроизводства, и без такой четкой и строгой регуляции последовательности и порядка действий невозможно рациональное осуществление своей деятельности Конституционным судом РФ.

Ключевые слова: судебный процесс, стороны, судебное заседание, судьи, протокол заседания

Заседания КС РФ, по общему правилу, проходят в открытой форме. При проведении процесса, как и в других отраслях процессуального права лицам, участвующим в процессе разрешен самостоятельно фиксировать на бумажные носители ход разбирательства дела, также допускается ведение аудиозаписи процесса. По согласованию суда также допускается фото и видеофиксация, как и прямая телеили радиотрансляция. Все присутствующие обязаны беспрекословно подчиняться требованиям Суда и его председательствующего. В случае возникновения конфликтных ситуаций в зале заседания присутствуют судебные приставы, для оперативного устранения наруше-

ний в зале суда. В Конституционном Суде РФ, в случаях, предусмотренных ст. 55 Закона, проходят закрытые заседания. Таковыми являются факт рассмотрения дела, обстоятельства которого требуют обеспечение государственной тайны или общественной безопасности. Данная статья выделяет также защиту общественной нравственности в качестве основания для проведения закрытого заседания [1].

В закрытое заседание допускается лишь ограниченный круг лиц: судьи, стороны и их представители. Наличие же других лиц в процессе определяется председательствующим. Известный правовед Н.В. Витрук отмечает, что формально судебное заседание в КС РФ

можно разделить на три этапа: подготовительную часть, слушание дела и принятие итогового решения [2].

Подготовительная часть. Она включает сообщение председательствующего судьи о том, какое дело подлежит рассмотрению, констатирует наличие кворума (необходимого количества судей) и законного состава суда. Далее судом проверяются наличие всех участников процесса, а также полномочия представителей сторон. Если на данном этапе возникли обстоятельства, препятствующие дальнейшему рассмотрению дела, судебное заседание будет отложено. Сторонам разъясняются их права и обязанности. Важным аспектом конституционного процесса является предусмотренная ст. 56 Закона возможность отстранения судьи от участия в деле в случаях, когда он участвовал в принятии акта, являющегося предметом рассмотрения; наличие родственных или супружеских связей с представителями сторон. Ходатайство об отводе судьи или самоотводе может быть заявлено на любой стадии судебного процесса.

Слушание. Данный этап судебного процесса осуществляется в виде исследования обстоятельств дела. В соответствии со ст. 60 Закона выступает судья-докладчик, кратко излагая суть сложившихся обстоятельств дела. После этого, по общему правилу, заслушиваются правовые позиции сторон, поясняющих вопросы рассматриваемого дела. Первой свою позицию излагает сторона, являющаяся заявителем по делу. Каждой из сторон предоставляется время для выступления достаточного для полного высказывания своей позиции, которую суд обязан выслушать. По итогам выступления сторонам могут быть заданы вопросы, адресантами которых могут быть судьи и другая сторона. В судебном заседании предполагается возможное участие эксперта, роль которого ранее была обозначена. Непосредственно в заседании КС РФ эксперт выступает с подготовленным на основании материалов дела заключением. После своего доклада эксперт отвечает на все вопросы сторон и суда.

Еще одним участником конституционного судебного процесса может являться свидетель. Данное лицо должно обладать необходимыми сведениями для разрешения дела в КС РФ. Для получения объективной информации свидетель приводится к присяге и предупреждается

об ответственности за дачу заведомо ложных показаний. В завершение своего выступления он также отвечает на вопросы судей и сторон. В завершение рассмотрения всех обстоятельств дела сторонам предоставляется право заключительного выступления. Важно отметить, что с момента объявления заседания открытым секретарем судебного заседания ведется протокол — документ, в котором официально отражаются все важные действия и обстоятельства, происходящие во время процесса. Протокол в обязательном порядке подписывается Председателем Суда и одним из его заместителей, а порядок и форма его ведения устанавливаются Регламентом КС РФ. На основании подп. 3 п. 6 ст. 1 Регламента Конституционного Суда РФ протокол заседания содержит: дату заседания; время начала и окончания заседания; фамилии судей, которые присутствуют в заседании; фамилии отсутствующих судей, а также известные суду причины их отсутствия; вопросы, поставленные на голосование; результаты голосования [3]. Стороны имеют право не только знакомиться с каждым из данных документов, но и вносить свои замечания при их наличии. Иные же участники могут только посмотреть протокол, но с разрешения Конституционного Суда РФ. В случае наличия замечаний к этому документу, они приобщаются к протоколу. Завершается судебное заседание, когда вопрос полностью рассмотрен и председательствующий объявляет об окончании рассмотрения по делу. После завершения прений сторон суд удаляется для принятия итогового решения, вынесение которого является третьим и завершающим этапом. Совещание судей является закрытым, на нем могут присутствовать только сами судьи и секретариат, для осуществления отдельного протоколирования процесса принятия решения. Судьи не вправе разглашать содержание дискуссии во время принятия решения, а также результаты голосования судей.

Решение считается принятым, если за него проголосовало больше половины судей. Однако из данного принципа имеются два исключения:

1) В ситуации, когда при принятии решения по делу о проверке конституционности нормативного акта или не вступившего в законную силу международного договора РФ, голоса судей разделились поровну, решение

считается принятым в пользу конституционности оспариваемого акта;

2) По вопросам о толковании Конституции РФ, решение принимаются, когда проголосовало за данное толкование не менее 2/3 от числа действующих судей (ст. 72 Закона) [1].

В завершение готовится протокол совещания, под которым обязан подписаться каждый судья.

Итоговое решение Конституционного Суда РФ может быть трех видов в соответствии со ст. 71 Закона:

1) постановление — итоговое решение КС РФ, выносимое от имени Российской Федерации, по существу любого из вопросов, среди которых:

- признание соответствующих Конституции России не вступивших в силу международных нормативных правовых актов, федеральных законов, конституций и уставов субъектов РФ, а также договоров, заключенных между органами государственной власти РФ и ее субъектов;
- разрешение споров о компетенции между федеральными органами власти, между федеральными и региональными органами, а также между высшими органами государственной власти субъектов РФ;
- рассмотрение жалоб на нарушения прав и свобод человека и гражданина, которые были допущены в связи с применением того или иного нормативного правового акта, не соответствующего Конституции России;
- решение вопроса о применении правового документа, который подлежит применению другим судом, явившимся отправителем соответствующего запроса;
- толкование конституционных норм;
- проверка на соответствие Конституции России вопроса, выносимого на федеральный референдум.

2) заключение — итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

3) определения — все остальные решения Конституционного Суда РФ, выносимые им в ходе осуществления производства [1].

После принятия решения оно подлежит незамедлительному провозглашению в зале суда в полном объеме. Важным правовым институтом при принятии решения КС РФ является особое мнение судьи. Ст. 76 Закона гласит, что судья, принимавший участие в заседании, но не согласный с решением суда, вправе письменно изложить свое особое мнение. Оно приобщается к материалам дела и подлежит опубликованию вместе с самим решением КС РФ. Таким же правом наделены и группа судей, чье мнение не смогло перевесить большинство голосов [1]. После, решение обнародуется в официальных источниках РФ и субъектов РФ, интересы которых непосредственно затронуты данным решением КС РФ. Следует отметить, что у КС РФ имеется собственный официальный источник опубликования — «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации». Закон, помимо прочего, прямо разрешает обнародование решений и в иных источниках, например, на официальном сайте Суда. Решения, принятые КС РФ, окончательны и обжалованию не подлежат, они имеют прямое действие и не требуют подтверждения от какого-либо иного органа, вступают в силу с момента их провозглашения. В случае, если постановлением было признано несоответствие нормативного правового акта Конституции России, его действие подлежит приостановлению, а орган, который его принял, должен внести необходимые изменения на основании предписаний Суда. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают свою силу.

Решения органов власти, согласно ст. 79 Закона, признанные неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном законе порядке. Однако до момента принятия нового акта образуется пробел в праве, который обычно приходится заполнять федеральными судами путем аналогии закона или аналогии права, а также нормы Конституции РФ. Следует также отметить, что позиции КС РФ, изложенные в решениях того или иного вида, подлежат обязательному использованию органами законодательной власти при принятии ими решений по схожему предмету. После принятия решения о признании нормативно-правового акта

неконституционным, у всей системы федеральных органов государственной власти возникает обязательства по устранению нарушений. Так, Правительство РФ обязано внести в трехмесячный срок в Государственную Думу законопроект, который бы в полной мере исполнял судебное решение. Подготовкой такого проекта нормативно-правового акта могут заниматься и иные субъекты, обладающие правом законодательной инициативы. Если КС РФ был отменен подзаконный акт Президента РФ или Правительства РФ, то на изменение акта и приведение его в соответствие с вынесенным решением, данным государственным органам отводится срок в два месяца. Такой же срок дан главе субъекта РФ для приведения своих решений в полное соответствие с Конституцией РФ по решению Суда, а также органам государственной власти Федерации и ее субъектов на исправление или прекращение договора между ними. Законодательному органу субъекта РФ отводится шесть месяцев для внесения изменений в Конституцию или Устав субъекта РФ, если КС РФ счел таковой противоречащим Конституции РФ. Ст. 81 Закона предусматривает, что неисполнение, ненадлежащее исполнение, либо воспрепятствование исполнению решения КС РФ, влечет ответственность, установленную федеральным законодательством [1]. Однако далее данная норма нигде не раскрывается, а соответственно становится неясно какие меры ответственности можно применить к лицам, не исполняющим решения КС РФ.

Стадии конституционного судебного процесса представляют собой сложную и упорядоченную систему, каждый элемент которой является неотъемлемой частью судопроизводства. Каждая из стадий конституционного судебного процесса обязательна; невозможно перейти от одной стадии к другой, минуя какую-либо из промежуточных. В этом состоит императивность конституционного судопроизводства, и без такой четкой и строгой регуляции последовательности и порядка действий невозможно рациональное осуществление своей деятельности Конституционным судом РФ. Для инициирования такого производства необходимо подать соответствующее обращение, которое удовлетворяет всем предписанным требованиям закона и суда. Перед непосредственным разбирательством по делу,

данное обращение проходит через фильтр секретариата КС РФ и попадает в изучение одному из девятнадцати судей. Им такое обращение детально исследуются, после чего судьями принимается решение о его принятии к производству, либо же принимается решение об отказе в принятии к производству. После данных процедур, как и в любом другом судебном процессе, проходит предварительное заседание, по результатам которого дело переходит в непосредственное рассмотрение судьями. На данном этапе выступает судья-докладчик, излагая обстоятельства дела и озвучивая поставленные вопросы, заслушиваются правовые позиции сторон, показания свидетелей, доклады экспертов. На основании проведенных действий суд, по результатам голосования, принимает решения относительно предмета спора основываясь на полном объеме доказательств и аргументации участников процесса, норм Конституции РФ, Федерального законодательства. Решение полностью оглашается сразу после его принятия и мгновенно вступает в законную силу. Оно также незамедлительно подлежит опубликованию, и должно быть исполнено в определенные законодательством сроки. Такие решения обязательны к исполнению и не могут быть оспорены каким-либо образом.

Вопросы, поставленные перед судом и разрешенные в таком порядке, имеют важное значение не только для законотворчества, но также и для осуществления правоприменительной практики. Связано это с тем, что Конституционное правосудие играет особую роль, значительно влияя на все три ветви власти, при этом являясь гарантом, а также центральным органом защиты конституционности и конституционных прав лиц.

Список литературы

1. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.1994, № 13, ст. 1447.
2. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. Пособие / Н.В. Витрук. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 415.
3. Регламент Конституционного Суда РФ // «Вестник Конституционного Суда РФ». № 4, 2016.