

МВД России  
Санкт-Петербургский университет



**РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ:  
УРОКИ ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ  
(к 100-летию первой Конституции (Основного закона)  
РСФСР 1918 года и 25-летию Конституции  
Российской Федерации 1993 года)**



Материалы  
региональной научно-практической конференции  
14 ноября 2018 года

Санкт-Петербург  
2018

УДК 342.4  
ББК 67.400  
Р 76

**Р 76** **Российский конституционализм: уроки истории и современность: (к 100-летию первой Конституции (Основного закона) РСФСР 1918 года и 25-летию Конституции Российской Федерации 1993 года)** [Электронный ресурс]: материалы региональной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 14 ноября 2018 года — Электронные дан. (1,99 Мб). — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. — 1 электрон. опт. диск. — Систем. требования: ПК с процессоров Intel Core i3 и более; 512 Мб и более; CD/DVD – ROM дисковод; Microsoft Windows XP и выше; SVGA 800×600 .16 bit и более; Internet Explorer; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше.

ISBN 978-5-91837-116-9

Сборник содержит тезисы докладов и выступлений, участников региональной научно-практической конференции «Российский конституционализм: уроки истории и современность (к 100-летию первой Конституции (Основного закона) РСФСР 1918 года и 25-летию Конституции Российской Федерации 1993 года)» проходившей в Санкт-Петербургском университете МВД России 14 ноября 2018 года.

Конференция проведена в рамках деятельности научных школ университета «Конституционализм и правоохранительная деятельность» и «История, становление и деятельность МВД России».

УДК 342.4  
ББК 67.400

**Редакционная коллегия:**  
**Андрейцо** Сергей Юрьевич,  
*кандидат юридических наук, доцент;*  
**Байкеева** Светлана Евгеньевна,  
*кандидат юридических наук, доцент;*  
**Грипп** Эльвина Харисовна,  
*кандидат юридических наук, доцент;*  
**Лясович** Татьяна Георгиевна,  
*кандидат юридических наук, доцент;*  
**Патрикеев** Виктор Евгеньевич,  
*кандидат юридических наук, доцент;*  
**Удальцов** Андрей Александрович,  
*кандидат юридических наук, доцент*

ISBN 978-5-91837-116-9

© Санкт-Петербургский университет  
МВД России, 2018  
© Коллектив авторов, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Травников А.В.</b> Приветственное слово.....	6
<b>КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....</b>	<b>9</b>
<b>Аврутин Р. Ю.</b> Взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества .....	9
<b>Алёхина И. С.</b> Правовой статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса: понятие, совершенствование гарантий действительности .....	16
<b>Андрейцо С. Ю., Грищенко Т. А., Яхина Ю. Х.</b> К вопросу о защите прав иностранных граждан в современной России.....	25
<b>Бернацкий Г. Г.</b> Отрицает ли демократическое государство государственную идеологию .....	28
<b>Булатов Р. Б.</b> Правозащитный институт омбудсмана: международная практика становления и развития.....	35
<b>Виноградов О. В.</b> Теоретические и правовые проблемы внесения конституционных поправок и пересмотра конституции Российской Федерации.....	40
<b>Гаврилова О. В., Смольяков А. А., Городничева Д. Д.</b> К вопросу о праве на охрану интеллектуальной собственности как одном из основных духовно-культурных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.....	48
<b>Грипп Э. Х., Тихая Л. С.</b> Ещё раз о ювенальной юстиции в контексте прав несовершеннолетних.....	55
<b>Грудинин Н. С.</b> Порядок формирования совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и перспективы его дальнейшего совершенствования .....	60
<b>Ермакова М. Е.</b> Проблемы защиты прав граждан при оказании медицинской помощи в условиях обоснованного риска .....	66
<b>Жильская Л. В., Жильский Н. Н.</b> Конституционализм и права человека .....	71
<b>Захаренко И. С.</b> Особенности прав человека в современных условиях .....	75
<b>Ильченко К. В.</b> К вопросу о концепции соматических прав человека .....	79
<b>Каплунов А. И.</b> О роли конституционных норм при принятии решений о реализации гражданами своих прав и свобод, и их признании уполномоченными должностными лицами .....	82
<b>Коряковцев Ю. Н.</b> Гарантии реализации прав коренных и малочисленных народов в субъектах Российской Федерации (на примере законодательства Республики Саха (Якутия)) .....	89
<b>Кудряшева Е. Д.</b> Конституционное право на доступ к культурным ценностям: проблемы и перспективы.....	97
<b>Лаврентьев А. Р.</b> Институт присяги в законодательстве субъектов Российской Федерации.....	101
<b>Миловидова А. С., Петрянина О. А.</b> Международные стандарты в области прав и свобод человека .....	111
<b>Новицкая О. Н., Макеева И. А.</b> Конституционное обеспечение прав лиц, с ограниченными возможностями здоровья.....	117
<b>Патрикеев В. Е.</b> Миграция в контексте национальной безопасности.....	121

<b>Романова И. В.</b> Конституционное право на свободу передвижения и проблемы интеграции мигрантов в современной России.....	126
<b>Скрипкина Ю. Г.</b> Проблемы реализации права на жизнь в современной России .....	131
<b>Смоляков А. А.</b> Актуальные проблемы института гражданства Российской Федерации.....	136
<b>Соболева Е. А.</b> Конституционный нормоконтроль в сфере организации и функционирования институтов государственной власти субъектов Российской Федерации как способ укрепления федеративного устройства Российской Федерации .....	142
<b>Томин В. А.</b> О реализации правомочий на информацию о деятельности органов государственной власти в Российской Федерации .....	147
<b>Трифонов В. А.</b> К вопросу о современном понимании феномена конституционализм.....	152
<b>Трусов Н. А.</b> Система правового обеспечения национальной безопасности России .....	157
<b>Удальцова Н. В.</b> Конституционно-правовая защита трудовых прав граждан .....	162
<b>Удодов Г. А.</b> Роль политических партий в функционировании Федерального Собрания Российской Федерации.....	167
<b>Фролов В. В., Фролова О. В.</b> Реформа Основного закона России.....	172
<b>Хазов Е. Н., Хазова В. Е.</b> Конституционные основы международно-правовой защиты прав и свобод человека в России .....	177
<b>Цветков В. В.</b> «Муниципальный фильтр» в правовых позициях Конституционного суда Российской Федерации .....	188
<b>Ячменев Ю. В.</b> Политический кризис: аспекты конституционного разрешения.....	191
<b>Абдуллоев А. Р.</b> Конституция Республики Таджикистан — нормативная основа государственно-правовой системы современного Таджикистана .....	195
<b>РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ: УРОКИ ИСТОРИИ .....</b>	<b>200</b>
<b>Бабурин С. Н.</b> Некоторые уроки конституционного развития России для поиска новых форм консолидации российского общества.....	200
<b>Барыкина И. Е.</b> Предпосылки конституционных преобразований в эпоху великих реформ .....	206
<b>Бондаренко Ю. В.</b> Свобода совести и вероисповедания в России: опыт истории и современное состояние.....	210
<b>Гутман М. Ю.</b> Участие милиции Петрограда в реализации положений Конституции РСФСР 1918 г. о воинской и трудовой повинности в годы гражданской войны (1918–1921 гг.).....	214
<b>Журавлев В. А.</b> Государственно-правовые реформы Временного правительства (март–октябрь 1917 г.).....	220
<b>Казамиров А. И.</b> Закрепление права человека на свободу и личную неприкосновенность в конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года.....	223
<b>Кайнов В. И.</b> К вопросу о разработке партией октябристов проекта Конституции России в 1917 году (историко-правовой аспект) .....	227
<b>Колядная М. С.</b> К вопросу о роли министра внутренних дел П. А. Валуева в реформировании государственного аппарата Российской империи второй половины XIX века.....	231

<b>Кузин Н. Н., Загинайлов В. И.</b> Исторический аспект влияния конституционного права России на формирование и развитие функции контроля финансово-хозяйственной деятельности .....	234
<b>Лукоянов И. В.</b> Российская империя: почему основные законы не могли быть конституцией? .....	238
<b>Лясович Т. Г.</b> Конституция РСФСР 1918 года как Основной закон Советского государства .....	251
<b>Новопавловская Е. Е.</b> Конституционное закрепление концепции социального государства в России: история и современность .....	258
<b>Панфилец А. В.</b> Реформирование Советской милиции по «Ленинской конституции» .....	265
<b>Пылин В. В.</b> О проблемах подхода к Октябрьской Революции и СССР: в 100-летие первой Конституции (Основного закона) РСФСР 1918 года .....	268
<b>Удальцов А. А., Байкеева С. Е.</b> Предпосылки и основные положения конституционного проекта министра внутренних дел л. Т. Лорис-Меликова .....	276
<b>Яковлев К. Л.</b> Особенности подготовки и принятия конституции РСФСР 1918 г. и роль НКВД в этом процессе .....	282
<b>Ярмолич К. Ф.</b> Формирование правового сознания ленинградцев в 1950–1960-е гг. во время досуга .....	290

**Приветственное слово**  
**начальника Санкт-Петербургского университета МВД России**  
**Александра Владимировича Травникова**

участникам Региональной научно-практической конференции  
«Российский конституционализм: уроки истории и современность:  
(к 100-летию первой Конституции (Основного закона) РСФСР  
1918 года и 25-летию Конституции Российской Федерации 1993 года)»

Уважаемые коллеги!

Приветствую Вас от имени руководства Санкт-Петербургского университета МВД России. Сегодняшняя конференция посвящена 100-летию первой Конституции (Основному закону) РСФСР 1918 года и 25-летию Конституции РФ 1993 года. Значение Конституции в жизни современного российского общества неоднократно подчёркивал Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин. Так отмечая предыдущую значимую дату, а именно двадцатилетие Основного Закона, Президент подчеркнул «Очень бы хотелось надеяться, что наш Основной закон, наша Конституция, будет актуальным не только на время принятия и не только через 20 лет, но и на более длительную перспективу»<sup>1</sup>.

Как известно, Конституция является основой всей правовой системы государства, именно на её базе строится всё национальное законодательство. Конституции закрепляют демократические основы жизни страны которые раскрываются в иных отраслях права.

Наука конституционного права не стоит на месте, проводится огромное количество исследований, посвящённых различным институтам конституционного права. Особо хочется отметить, что ряд известных конституционалистов и историков права принимают участие в сегодняшней конференции.

В год 100-летия первой Конституции (Основного закона) РСФСР 1918 года и 25-летия Конституции РФ 1993 года особое значение приобретает историко-правовой анализ этих документов. Традиционно отмечается позднее появление конституции в России, а также зачастую декларативный характер многих конституционных норм.

В этом отношении важным является ретроспективный анализ зарождения и развития конституционного процесса, истории попыток ограничить самодержавие и ввести конституционное правление

---

<sup>1</sup> РИА Новости URL: <https://ria.ru/politics/20131209/980567465.html> (дата обращения: 24.10.2018).

в XIX — начале XX вв.; перехода к «советскому» конституционализму, истории разработки «сталинской», а затем и «брежневской» конституций. Полагаю, что эти вопросы также найдут отражение в выступлении участников конференции.

Реализация Конституции РФ, по мнению учёных, — задача сложная. Она не ограничивается созданием госаппарата и декларированием прав человека. Необходимо воспитание конституционного сознания у должностных лиц призванных реализовать конституционные положения, у самих граждан.

За всю историю России советской и постсоветской России принято 5 Конституций: в 1918, 1925, 1937, 1978 и 1993 годах. Принятие каждой из них означало существенные изменения в жизни общества и определяло новый этап развития государства.

Действующая Конституция была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. и вступила в действие со дня ее опубликования — 25 декабря того же года.

Сегодня продолжается развитие социально-правовых механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Государство, общество создают необходимые гарантии этих прав и свобод. Особую роль в механизме гарантий призвана сыграть российская полиция.

Поскольку конституционное право закрепляет основы регулирования главных сфер общественной жизни, оно имеет ведущий характер по отношению к иным отраслям права. Положения этих отраслей права опираются на нормы конституционного права, исходят из них.

Вот почему так важно изучение конституционного права, а также истории государства и права в нашем университете. Неоднократно подчёркивалось, что курсанты и слушатели должны твёрдо усвоить конституционные принципы, такие как: власть народа, личность и ее права как высшая ценность, политический и идеологический плюрализм, свобода и взаимная ответственность личности, государства, общества, принцип, разделение властей и др. Конституционное право регулирует права человека и гражданина, способы защиты конституционных прав, обеспечение выполнения конституционных обязанностей. Мировоззрение будущих сотрудников органов внутренних дел должно базироваться на этих ценностях. Каждый из выпускников нашего вуза обязан руководствоваться ими, ощущать потребность в утверждении и защите конституционных принципов, общечеловеческих ценностей в своей повседневной служебной деятельности.

Многие выступления на конференции будут посвящены этим вопросам. На сегодняшнем научном мероприятии особое внимание

следует уделить конституционным основам деятельности всех ветвей и уровней публичной власти в субъектах Российской Федерации, путям укрепления в них конституционного правопорядка.

Изучение нашими курсантами, слушателями, адъюнктами Конституции происходит как в рамках академических университетских дисциплин, так и на значительном числе специальных курсов.

Санкт-Петербургский Университет МВД России ежегодно проводят инициативные научные исследования по различным проблемам конституционализма.

На сегодняшней конференции особенно важно уделить место конституционным основам деятельности правоохранительных органов в Санкт-Петербурге, их взаимодействию с иными органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Уверен, что участники конференции своими выступлениями достойно продолжают традиции научных школ «Конституционализм и правоохранительная деятельность», «История, становления и деятельность МВД России», которые сложились в нашем университете.

Желаю вам конструктивной, плодотворной работы и всего самого доброго.

© Травников А. В., 2018





---

## КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

---



Р. Ю. Аврутин \*

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В ходе реформирования милиции и создания полиции, соответствующим Федеральным законом были определены основные и наиболее важные принципы деятельности полиции: законность, соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, открытость и публичность, взаимодействие и сотрудничество<sup>1</sup>. Реализация указанных принципов предусматривает развитие конструктивного и обоюдно полезного взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В настоящее время укрепление и расширение взаимодействия является важной стратегической задачей, от решения которой во многом зависит повышение уровня доверия к органам внутренних дел, эффективность их правоохранительной деятельности.

Данное направление обозначено МВД России как одно из приоритетных направлений развития<sup>2</sup>: «Создание эффективной системы взаимодействия полиции с общественностью и различными ее формированиями рассматривается сегодня в качестве важнейшего и необходимого условия успешного противодействия преступности,

---

\* *Аврутин Роман Юрьевич* — доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 29.12.2017).

<sup>2</sup> URL: [https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document\\_file/OBZOR\\_o\\_rezultatah\\_vzaimodeystviya\\_2016.pdf](https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site1/document_file/OBZOR_o_rezultatah_vzaimodeystviya_2016.pdf) (дата обращения: 12.09.2018).

обеспечения правопорядка и общественной безопасности. Несомненно, укрепление и развитие партнерских отношений органов внутренних дел и институтов гражданского общества повышает уровень правовой культуры и социальной активности граждан, способствует снижению уровня антиобщественного противоправного поведения, делает информационно открытой правоохранительную систему, повышает уровень доверия к ней, ее авторитет и престиж».

Рассматривая вопросы взаимодействия, следует отметить, что еще Аристотель впервые употребил в своих трудах понятие «гражданское общество». Однако во времена Аристотеля, в данный термин вкладывался иной смысл, не тождественный современному пониманию этого явления. Под гражданским обществом понимается полис или сообщество политических деятелей, политически активных граждан. Аналогичное понимание гражданского общества существовало в Древнем Риме. Как своеобразный противовес органам государственного управления, некие автономные образования, создаваемые в общество, начинают рассматриваться лишь в эпоху абсолютизма. Окончательное разграничение понятий «государство» и «гражданское общество» происходит в трудах Гегеля. По Гегелю гражданское общество — это сфера действия частных интересов, сфера активности людей для реализации их потребностей<sup>1</sup>.

Эволюция государств и социальное развитие общественных отношений в них существенным образом изменили взгляды на гражданское общество. В настоящее время гражданское общество представляет собой сферу активности, самостоятельности, инициативы граждан, в которую государство вмешиваться не должно, вместе с тем государство поддерживает гражданские инициативы, законодательно закрепляя ряд правовых норм. В свою очередь деятельность гражданского общества основана на верховенстве закона и на принципах социальной ответственности неравнодушных граждан.

В современной России структура гражданского общества представляет собой совокупность институтов, объединяемых в несколько основных групп, к первой из которых можно отнести общественные организации (объединения) преимущественно политической направленности (политические партии, правозащитные организации и т. д.). Следующую группу составляют институты гражданского общества в социально-экономической и культурной сфере (коммерческие и некоммерческие организации, являющиеся юридическими лицами в со-

---

<sup>1</sup> Теория государства и права / под общ. ред. О. В. Мартышина. М., 2007. С. 453–458.

ответствии с гражданским законодательством). Третья группа включает негосударственные правоохранительные институты (адвокатура, частные детективные и охранные предприятия, частный нотариат). Специфическими институтами гражданского общества, связующими звеньями между ним и государством являются органы местного самоуправления и институт омбудсмана (уполномоченного по правам человека). Близкими к гражданскому обществу институтами, но не входящими в него являются, с одной стороны, семья, а с другой стороны, церковь — как сферы сугубо частных интересов человека.

При всем многообразии форм, следует иметь в виду, что каждый институт гражданского общества имеет свою специфику при взаимодействии с полицией. Я бы хотел обратить внимание на институт омбудсмана, а именно на вопросы взаимодействия уполномоченного по правам человека<sup>1</sup> в Санкт-Петербурге и прежде чем рассматривать данный вопрос, следует обратиться к истории становления института уполномоченного в целом и в частности в Санкт-Петербурге.

Впервые должность уполномоченного по правам человека — омбудсмана (от швед. ombudsman — «представитель») была учреждена риксдагом Швеции в 1809 году. По шведскому образцу пост омбудсмана был введён в 1919 году в Финляндии. Долгое время идея создания данной должности не была принята в правовых системах других государств. Институт уполномоченного по правам человека начал активно развиваться после Второй мировой войны, с принятием Всеобщей декларации прав человека (10 декабря 1948 года). В 1952 году должность омбудсмана появилась в Норвегии, годом позже в Дании. Первым неевропейским государством, в котором начал функционировать институт уполномоченного по правам человека, в 1962 году стала Новая Зеландия, первой страной в постсоциалистическом лагере в 1987 году — Польша. В настоящее время омбудсмены работают в ста государствах. Официальные названия должности в разных странах различаются.

В Российской Федерации идея учреждения института уполномоченного по правам человека впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР.

Должность уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией Российской Федерации в 1993 году (п. «д» ч. 1 ст. 103). Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по пра-

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016).

вам человека в Российской Федерации» вступил в силу в марте 1997 года и установил, что уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге»<sup>1</sup> был принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 17 декабря 1997 года, но только спустя десять лет, в 2007 году, в городе был избран первый Уполномоченный по правам человека (далее — Уполномоченный)<sup>2</sup>.

Законом Санкт-Петербурга от 30.12.1997 № 227-77, в соответствии со ст. 2 основными задачами Уполномоченного являются:

— организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге, их должностными лицами;

— содействие восстановлению нарушенных прав граждан;

— содействие совершенствованию законодательства Санкт-Петербурга в части соблюдения прав человека;

— информирование жителей Санкт-Петербурга о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека;

— содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

— содействие координации деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Деятельность Уполномоченного по правам человека направлена:

— на оказание помощи в восстановлении нарушенных прав граждан;

— на совершенствование механизма обеспечения и защиты прав граждан;

— на организацию правового просвещения граждан<sup>3</sup>.

Рассмотрев задачи, возложенные на Уполномоченного и направления его деятельности, можно отметить, что они очень тесно перекликаются с задачами, возложенными на органы внутренних дел: это

---

<sup>1</sup> Закон Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» (с изменениями, внесенными Законом Санкт-Петербурга от 16.12.2016 № 665-115).

<sup>2</sup> URL: <http://ombudsmanspb.ru/History> (дата обращения: 12.09.2018).

<sup>3</sup> URL: [http://ombudsmanspb.ru/kto\\_takoj\\_upolnomochennyj\\_po\\_pravam\\_cheloveka](http://ombudsmanspb.ru/kto_takoj_upolnomochennyj_po_pravam_cheloveka) (дата обращения: 12.09.2018).

и восстановление нарушенных прав граждан, обеспечение и защита прав граждан, однако, Уполномоченный обеспечивает контроль за обеспечением прав той категории граждан, которые были доставлены в органы внутренних дел за совершение противоправных действий.

В этом, собственно говоря, и заключается одна из задач Уполномоченного — обеспечение прав той категории граждан, чьи гражданские права были временно ограничены на основании действующего законодательства, в том числе органами внутренних дел. Именно этот аспект деятельности, взаимодействия органов внутренних дел и Уполномоченного мне и хотелось бы кратко осветить на примере реагирования аппарата Уполномоченного на приводящиеся в Санкт-Петербурге массовые общественно-политические мероприятия, а именно при проведении несогласованных публичных мероприятий, нарушающих установленный законом порядок, провоцирующих отдельных участников подобных акций на произвол и совершение противоправных действий.

Обеспечивая правопорядок на улицах и площадях города, личный состав органов внутренних дел, подразделений Росгвардии используют весь арсенал предусмотренных законодательством средств. Реализуя предоставленные Законом «О полиции» права, сотрудниками органов внутренних дел и подразделений Росгвардии, наиболее активные участники мероприятий задерживаются и доставляются в территориальные органы внутренних дел для составления процессуальных документов и последующей передаче их в суд, для принятия мер к нарушителям общественного порядка. Именно на стадии применения к нарушителям общественного порядка мер административного принуждения по ограничению их конституционных прав как к участникам несанкционированных мероприятий, акцентирует своё внимание сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека.

Результатом мониторинга применения органами внутренних дел мер по пресечению нарушений общественного порядка при проведении несогласованных в установленном порядке массовых публичных мероприятий, является направляемая в адрес руководителя территориального органа внутренних дел обобщенная справка. Так же указанные материалы размещаются на интернет ресурсе Уполномоченного<sup>1</sup>.

Аппаратом Уполномоченного проводится анализ действий сотрудников полиции в ходе пресечения несогласованных массовых мероприятий, выявляются проблемные аспекты в деятельности пра-

---

<sup>1</sup> URL: [http://ombudsmanspb.ru/svoboda\\_mitingov\\_i\\_demonstratsij](http://ombudsmanspb.ru/svoboda_mitingov_i_demonstratsij) (дата обращения: 12.09.2018).

воохранительных органов. К числу таких проблем, по мнению сотрудников аппарата Уполномоченного относится:

— нарушение прав участников публичных мероприятий при задержаниях (безадресность задержаний, необоснованное применение физической силы);

— анонимность военнослужащих Росгвардии, отсутствие процессуального оформления действий военнослужащих Росгвардии;

— нарушение прав участников публичных мероприятий при содержании в отделах полиции (несвоевременное и (или) ненадлежащее процессуальное оформление, ненадлежащие условия содержания);

— нарушение прав участников публичных мероприятий при содержании в отделах полиции (недопуск защитников к задержанным и сами условия содержания);

— нарушение прав участников публичных мероприятий при привлечении к административной ответственности: двойная квалификация действий.

Именно в момент задержания участников несогласованных мероприятий, в ходе их доставления в территориальные органы внутренних дел, в ходе проведения разбирательства с ними и составлении процессуальных документов ограничиваются или ущемляются права граждан, предусмотренные как федеральным законодательством, так и ведомственными нормативными правовыми актами МВД России права.

Указанные, по мнению сотрудников аппарата Уполномоченного, недостатки доводятся до сведения руководителей соответствующих подразделений полиции, где их анализируют и дают соответствующую правовую оценку.

В свою очередь органы внутренних дел, руководители подразделений, непосредственно принимающие участия в обеспечении правопорядка при проведении массовых мероприятий, совместно с аппаратом Уполномоченного проводят проверку жалоб и заявлений; организуют совместные совещания с рассмотрением вопросов по указанной тематике.

Повторюсь, что в данном случае мнение сотрудников аппарата Уполномоченного, следивших за ходом проводимых мероприятий и обеспечением правопорядка при их проведении со стороны органов внутренних дел, является их субъективным мнением. В то же время следует понимать, что при проведении несогласованных в установленном порядке публичных мероприятий, большом количестве участвующих в них граждан и скоротечности развивающихся событий, органы внутренних дел не в состоянии в полной мере обеспечить исполнение ряда предусмотренных в таких случаях действий, а имен-

но индивидуальное обращение к гражданам, обеспечение питанием и услугами правозащитника задержанных, объективно увеличившейся время на подготовку процессуальных документов и т. д.

Осуществляя свою деятельность по защите прав человека, Уполномоченный по правам человека не может действовать обособленно от других государственных органов. Для наиболее эффективной реализации своих полномочий по восстановлению нарушенных прав граждан ему необходимо исполнять возложенные на него функции совместно с государственными, общественными и иными структурами, что в управленческой науке определяется как взаимодействие.

В качестве примера такой деятельности можно привести материалы проведенной 18 ноября 2018 года круглого стола «Свобода собраний — практика согласований, практика задержаний, судебная практика» в Российской национальной библиотеке. Совещание прошло в рамках 27 выездного заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ). В работе круглого стола приняли участие вице-губернатор Константин Серов и председатель Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Леонид Богданов. Присутствовали представители ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, ГУ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Общественной наблюдательной комиссии Санкт-Петербурга, волонтерского объединения «Группа помощи задержанным в Санкт-Петербурге», правозащитники, журналисты и адвокаты<sup>1</sup>.

Все вышесказанное дает основание сделать вывод, что органы внутренних дел и Уполномоченный по правам человек, являясь структурами, деятельность которых напрямую связана с обеспечением прав человека, в определенных случаях не могут эффективно осуществлять свои функции обособленно друг от друга, а значит, необходимо развивать взаимодействие данных правозащитных институтов в общих сферах их деятельности.

© Аврутин Р. Ю., 2018

---

<sup>1</sup> URL: <http://ombudsmanspb.ru/> (дата обращения: 10.09.2018).

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЛЕНА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ С ПРАВОМ РЕШАЮЩЕГО ГОЛОСА: ПОНЯТИЕ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГАРАНТИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Гарантии деятельности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, закреплены в ст. 29 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (далее — 67-ФЗ), которая называется «статус членов комиссий».

Следует особо подчеркнуть, что 67-ФЗ в ст. 2 «основные термины и понятия» не дает понятия «член избирательной комиссии» (равно как и понятие «член избирательной комиссии с правом решающего/совещательного голоса»). При этом в указанной статье дается понятие иных участников избирательных правоотношений, например: избирательной комиссии (комиссии референдума), в том числе вышестоящей и нижестоящей, избирательного объединения, кандидата (кандидата зарегистрированного), наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя и других.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации член избирательной комиссии является лицом, наделенным публично-значимыми функциями члена избирательной комиссии<sup>1</sup>. Анализируя ст. 29 67-ФЗ, можно отметить, что член избирательной комиссии наделен правами, полномочиями, обязанностями; для него предусмотрены трудовые и материальные гарантии, частичный иммунитет от административной и уголовной ответственности, уголовная ответственность за воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей. В случае нарушения членом избирательной комиссии избирательного законодательства в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса предусмотрена конституционно-правовая, административная и уголовная ответственность<sup>2</sup>.

Не анализируя в данной работе особенности формирования избирательных комиссий разного уровня, следует отметить, что п. 1 ст. 29 67-ФЗ устанавливает ограничения на возможность отдельных

---

\* Алёхина Ирина Сергеевна — доцент кафедры конституционного и административного права СЗИУ РАНХиГС, кандидат юридических наук

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 840-ОО; Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2007 № 160-ОП.

<sup>2</sup> В связи с ограниченным объемом не рассматривается в данной работе.



лиц быть членами избирательных комиссий. Не ставя целью проанализировать данный перечень, следует подчеркнуть, что членом избирательной комиссий не может быть гражданин, признанный ограниченно дееспособным (ч. 3 ст. 4 67-ФЗ устанавливает ограничение в отношении активного и пассивного права для граждан, признанных недееспособными); гражданин, имеющий гражданство иностранного государства; гражданин, получивший вид на жительство на территории иностранного государства (нормы 67-ФЗ в части, лишающей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ<sup>1</sup> и были признаны не соответствующими Конституции РФ. Указанные нормы на сегодняшний день не исключены из текста закона). Членами избирательных комиссий не могут быть также выборные лица, занимающие отдельные государственные должности, представители кандидатов, лица связанные служебными отношениями.

Член избирательной комиссии с правом решающего голоса имеет различный статус в зависимости от вида избирательной комиссии. Система избирательных комиссий определена ст. 20 67-ФЗ, некоторым видам комиссий законодателем был предоставлен статус юридического лица и некоторые другие важные индивидуализирующие их (комиссии) признаки, определяются полномочия каждого из видов комиссий. При этом, если одни комиссии могут являться государственными органами, другие муниципальными, то окружная или участковая избирательная комиссия по своей сути представляют особый вид комиссий, обладающий рядом признаков и являющийся по сути неким общественным органом, что влечет за собой и особенности статуса члена данной избирательной комиссии<sup>2</sup>.

Проанализировав 67-ФЗ можно выделить различный статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, например в зависимости от вида и статуса избирательной комиссии, в зависи-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого».

<sup>2</sup> *Алехина И. С.* Система избирательных комиссий в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 4 (64). С. 127–134.

мости от взаимоотношений с избирательной комиссией, как с «работодателем», в зависимости от выполняемых функций:

— член избирательной комиссии, работающий на постоянной (штатной) основе в избирательной комиссии действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, наделенной статусом государственного или муниципального органа (ЦИК РФ, ИКСРФ, ТИК, ИКМО);

— член избирательной комиссии, работающий не на постоянной (штатной) основе («работающий на освобожденной основе и состоящий с комиссией в служебных отношениях»<sup>1</sup>) в избирательной комиссии действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, наделенной статусом государственного или муниципального органа (ЦИК РФ, ИКСРФ, ТИК, ИКМО);

— член избирательной комиссии, исполняющий полномочия (обязанности, «государственные обязанности», «публично-властные функции») в избирательной комиссии (ОИК, УИК);

— член избирательной комиссии, выполняющий законодательно определенные функции, которого в терминологии административного права можно назвать должностным лицом (председатель комиссии, заместитель председателя, секретарь);

— член комиссии с правом решающего голоса, уполномоченный составлять протоколы об административных правонарушениях, которые отдельно выделены п. 21<sup>2</sup> ст. 29 67-ФЗ, которого также в терминологии административного права можно назвать должностным лицом, а также выделить по выполняемым в системе избирательных комиссий функциям. В соответствии с предоставляемыми им законодателем правами данные члены комиссий являются лицами с двойной компетенцией: субъектами правоприменительной практики в области как избирательного, так и административного законодательства одновременно<sup>2</sup>.

Таким образом можно сформулировать следующее понятие члена избирательной комиссии с правом решающего голоса: лицо, наделенное публично-значимыми функциями члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, обладающее определенными правами и полномочиями, на которое возложены определенные обя-

---

<sup>1</sup> Сафонов В. А. Влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на систему гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий // Трудовое право в России и за рубежом. М.: Юрист, 2011. № 3. С. 11-16.

<sup>2</sup> Алёхина И. С. Правовой статус членов избирательных комиссий, комиссий референдума, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях // Управленческое консультирование. 2013. № 7 (55). С. 3946.

занности в сфере организации и проведения выборов. К основам правового регулирования статуса члена избирательной комиссии с правом решающего голоса можно отнести: основания приобретения правового статуса, правовое положение должности, права, обязанности и ответственность члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, основные гарантии при осуществлении им своей деятельности, основание и порядок прекращения полномочий.

В связи с тем, что на соответствующих выборах задействованы определенные избирательные комиссии, возникает проблема служебного подчинения членов избирательных комиссий разного уровня, а также участия в выборах кандидатов, являющихся членами вышестоящих избирательных комиссий с правом решающего голоса по отношению к комиссиям, организующим выборы, а также к нижестоящим избирательным комиссиям на данных выборах.

Законом предусмотрены основания немедленного прекращения полномочий члена комиссии с правом решающего голоса (п. 8 ст. 29 67-ФЗ). Одним из таких оснований является признание члена комиссии систематически не выполняющим свои обязанности решением суда, вступившим в законную силу, на основании заявления соответствующей комиссии.

В случае если на соответствующих выборах появляются основания не совместимые со статусом члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, предусмотренные ст. 29 67-ФЗ (например, на соответствующих выборах член комиссии становится кандидатом или его близкие родственники, возникают служебные отношения между членом избирательной комиссии и кандидатом) — полномочия члена комиссии с правом решающего голоса приостанавливаются по решению соответствующей комиссии, если такое приостановление не приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе. Если приостановление полномочий члена комиссии приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе, полномочия такого члена комиссии прекращаются по решению органа, его назначившего.

В целях осуществления своих полномочий п. 19 ст. 29 67-ФЗ члену избирательной комиссии гарантируется защита трудовых прав. Согласно указанному пункту член комиссии с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий в период избирательной кампании не может быть уволен с работы по инициативе работодателя или без его согласия переведен на другую работу. За отказ работодателя освободить от работы в установленном законом порядке члена избирательной комиссии, комиссии референдума для участия в под-

готовке и проведении выборов, референдума предусмотрена административная ответственность по ст. 5.7 КоАП РФ.

Согласно правовой позиции КС РФ положение пункта 19 статьи 29 67-ФЗ в системе действующего правового регулирования гарантии, предоставляемые членам избирательных комиссий, в том числе в трудовых правоотношениях, не являются их личной привилегией, имеют публично-правовой характер, призваны служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом таких работников именно в силу осуществляемых ими публично значимых полномочий, ограждая их в период исполнения указанных полномочий от необоснованных преследований и способствуя беспрепятственной деятельности избирательных комиссий, их самостоятельности и независимости<sup>1</sup>, что не исключает возможность увольнения по инициативе работодателя лица, исполняющего полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, по такому предусмотренному законом основанию для расторжения трудового договора, как грубое нарушение трудовых обязанностей, в случае если увольнение не является результатом преследования лица за исполнение возложенных на него публично-значимых функций<sup>2</sup>.

Гарантии трудовых прав членов избирательных комиссий неоднократно являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, влияние решений Конституционного Суда РФ на систему гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий более подробно рассматривает В. А. Сафонов<sup>3</sup>. Отдельные вопросы трудовых гарантий членов избирательных комиссий подробнее рассматривает М. С. Аракелян<sup>4</sup>.

Материальные гарантии предусмотрены п. 17, 17-1 ст. 29 67-ФЗ, согласно которым, в частности, члену комиссии с правом решающего голоса может производиться дополнительная оплата труда (вознаграждение) за работу в комиссии по подготовке и проведению выборов, референдума. Проблемным и актуальным вопросом является размер материального стимулирования. При том, что, например на члена участковой избирательной комиссии возлагается довольно

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 840-ОО.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2007 № 160-ОП.

<sup>3</sup> Сафонов В. А. Влияние решений Конституционного Суда РФ на систему гарантий трудовых прав членов избирательных комиссий // Трудовое право в России и за рубежом. М.: Юрист, 2011, № 3. С. 11—16.

<sup>4</sup> Аракелян М. С. О некоторых вопросах статуса членов избирательных комиссий // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: история и политические науки. 2013. Том 2. № 5. С. 108—112.

много обязанностей, размер дополнительной оплаты труда (вознаграждения) за один час работы в будние дни с 6.00 до 22.00 составляет 50 рублей для председателя и 35 рублей для члена избирательной комиссии<sup>1</sup>. За членом комиссии с правом решающего голоса, освобожденным на основании представления комиссии от основной работы на период подготовки и проведения выборов, референдума, сохраняется основное место работы (должность), и ему выплачивается компенсация за период, в течение которого он был освобожден от основной работы. Размер компенсации указан для каждого субъекта РФ с учетом установленных решениями органов государственной власти СССР или федеральных органов государственной власти коэффициентов за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных и других районах (местностях) с тяжелыми климатическими условиями (максимальный размер компенсации установлен для Чукотского автономного округа и составляет 89 105 руб., минимальный — для Алтайского края — 22 032 руб.)<sup>2</sup>.

Согласно п. 17.1 ст. 29 67-ФЗ члену комиссии с правом решающего голоса, работающему в комиссии не на постоянной (штатной) основе, могут компенсироваться дополнительные расходы, для исполнения полномочий члена комиссии.

Суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями (выплаты компенсаций и дополнительной оплаты труда (вознаграждения) членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, не подлежат налогообложению (ст. 217 Налогового кодекса РФ). Суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями, не подлежат обложению страховыми взносами (на обязательное пенсионное страхование, на обязательное социальное и медицинское страхование) (п. 8 ст. 422 Налогового кодекса РФ).

Для осуществления публично-значимых функций членами избирательных комиссий с правом решающего голоса законодателем предусмотрен частичный иммунитет от административной и уголовной ответственности посредством установления особого порядка привлечения к административной и уголовной ответственности.

Согласно п. 18 ст. 29 67-ФЗ решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена комиссии с правом решающего голоса, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу принима-

---

<sup>1</sup> Постановление ЦИК РФ от 20.12.2017 № 116/948-7 «О размерах и порядке выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения), а также иных выплат в период подготовки и проведения выборов Президента РФ».

<sup>2</sup> Там же.

ются руководителем следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту Российской Федерации. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении члена комиссии с правом решающего голоса может быть возбуждено с согласия руководителя следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту РФ.

Этим гарантиям соответствуют положения гл. 52 «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц» УПК РФ. Так, в пункте 12 ч. 1 ст. 448 данного Кодекса предусмотрено, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении соответствующего лица либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается: в отношении члена избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса — руководителем следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту РФ, а в отношении члена ЦИК России с правом решающего голоса, председателя ИКС РФ — Председателем Следственного комитета РФ. В части 5 ст. 450 УПК РФ установлено, что следственные и иные процессуальные действия, осуществляемые в соответствии с данным Кодексом не иначе как на основании судебного решения, в отношении лица, указанного в ч. 1 ст. 447 данного Кодекса, если уголовное дело в отношении его не было возбуждено или такое лицо не было привлечено в качестве обвиняемого, производятся с согласия суда, указанного в ч. 1 ст. 448 УПК РФ<sup>1</sup>.

За воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей, предусмотрена уголовная ответственность (ст. 141 УК РФ).

Член комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ. Согласно ст. 18.1 67-ФЗ решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена ЦИК РФ с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта РФ, привлечении их в качестве обвиняемых принимаются Председателем Следственного комитета РФ. Член ЦИК РФ с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта РФ

---

<sup>1</sup> Аракелян М. С. О некоторых вопросах статуса членов избирательных комиссий // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: история и политические науки. 2013. Том 2. № 5. С. 108—112.

не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора РФ.

Согласно ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами только в отношении лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц).

Устанавливая гарантии для осуществления членами избирательных комиссий возложенных на них публично-властных функций, законодатель предусмотрел ответственность и для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса за нарушение избирательного законодательства. Можно выделить: конституционно-правовую, административную и уголовную ответственность.

Коротко приведем пример конституционно-правовой ответственности. Согласно пп. «м», п. 1 ст. 29 67-ФЗ лица, выведенные из состава комиссий по решению суда, а также лица, утратившие свои полномочия членов комиссий с правом решающего голоса в результате расформирования комиссии (за исключением лиц, в отношении которых судом было установлено отсутствие вины за допущенные комиссией нарушения), не могут быть членами избирательной комиссии в течение пяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда. Согласно п. 6.1 ст. 29 67-ФЗ член комиссии с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, освобождается от обязанностей члена комиссии в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, которые установлены антикоррупционным законодательством<sup>1</sup>.

С целью совершенствования гарантий деятельности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, не работающего на постоянной (штатной) основе, который не привлекался к ответственности за нарушение законодательства о выборах, можно предложить установить гарантии пенсионного обеспечения.

---

<sup>1</sup> Федеральные законы от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»; от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

В заключение можно сделать краткие выводы: законодателем не сформулировано понятие члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, при этом в законе определены права, обязанности, гарантии, предусмотрена ответственность.

В работе отмечается, что член избирательной комиссии с правом решающего голоса имеет различный статус в зависимости от вида избирательной комиссии. Автор пытается выделить различный статус члена избирательной комиссии с правом решающего голоса в зависимости от вида и статуса избирательной комиссии, от взаимоотношений с избирательной комиссией, как с «работодателем», а также от выполняемых функций.

В связи с этим автор предпринимает попытку сформулировать понятие члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, а также основы правового регулирования статуса члена избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Кроме этого кратко анализирует гарантии (трудовые, материальные, частичный иммунитет от административной и уголовной ответственности) и, не анализируя в целом юридическую ответственность члена избирательной комиссии с правом решающего голоса отмечает, что в случае нарушения членом избирательной комиссии избирательного законодательства в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса предусмотрена конституционно-правовая, административная и уголовная ответственность; приводит пример конституционно-правовой ответственности.

© Алёхина И. С., 2018



С. Ю. Андрейцо<sup>\*</sup>,  
Т. А. Грищенко<sup>\*\*</sup>,  
Ю. Х. Яхина<sup>\*\*\*</sup>

## К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Приступая к рассмотрению правовых основ защиты прав иностранных граждан стоит отметить что в международном праве уделяется внимание защите прав мигрантов (в первую очередь речь идёт о вынужденной и трудовой миграции).

По мнению экспертов, в каждом государстве есть свои особенности в сфере защиты прав мигрантов. Каждая страна учитывает демографические и экономические приоритеты, исходя из которых определяются критерии отбора и привлечения иностранной рабочей силы, а также допустимые объёмы экспорта рабочей силы. Наиболее эффективными названы миграционные системы стран, традиционно базирующихся на иммиграции — США, Австралии, Великобритании, Новой Зеландии, Франции, Германии, Швейцарии. По мнению экспертов, они эффективны развитой системой соцобеспечения и медицинского обслуживания, подходами по адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество. Экспертами особо выделяются те страны, где активно работают общественные организации и профессиональные союзы иностранных работников (Нидерланды и Франция) и Великобританию, где на правительство возложены обязанности по защите иммигрировавших жителей от эксплуатации и агрессии, искоренению расовых предрассудков и дискриминации, обеспечению оказания медицинской помощи и других жизненно необходимых социальных услуг тем, кто находится в Великобритании легально и обеспечивает себя.

Основные угрозы со стороны неконтролируемой рабочей силы эксперты видят в:

а) росте криминогенной обстановки в стране;

---

<sup>\*</sup> *Андрейцо Сергей Юрьевич* — профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>\*\*</sup> *Грищенко Тарас Алексеевич* — доцент кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>\*\*\*</sup> *Яхина Юлия Харисовна* — начальник кафедры конституционного права Уфимского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

б) угрозе здоровью нации — по мнению экспертов мало внимания уделяется состоянию здоровья въезжающих трудящихся-мигрантов;

в) росте конкуренции с местными работниками на рынке труда;

г) формировании неблагоприятного имиджа страны и ее рабочей силы при нелегальном выезде за рубеж с целью трудоустройства. Белорусские граждане, нелегально трудоустраивающиеся за рубежом, воспринимаются иностранными работодателями и местным населением как низкооплачиваемые, незнающие свои права работники. В то время как эксперты подчеркивают важность того, чтобы в системе международного разделения труда сложился образ белорусской рабочей силы как высококвалифицированной, образованной, достойной высокого вознаграждения за свой труд. При этом, как отмечают эксперты, внутри страны на социетальном уровне угрозы безопасности со стороны мигрантов не достаточно очевидны и заметны, так как мигранты занимают самые низкие ниши на рынке труда. В Беларуси мигрантов в обществе практически не видно. Миграционная политика нацелена на сдерживание притока мигрантов, проводится жесткая борьба с нелегальной миграцией. Все это позволяет оценивать угрозы со стороны неорганизованной трудовой миграции как минимальные.

Анализ национальных основ защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства позволяет отметить что миграционное законодательство России неcodифицировано и подвергается постоянным изменениям.

Отмечается что в России большинство правовых норм, относящихся к обеспечению равенства прав, являются материальными, и в законодательстве явно не хватает достаточных процедурных гарантий против дискриминации. А именно процессуальные гарантии особенно значимы в обеспечении прав иностранных граждан. В стране отсутствует специальное антидискриминационное законодательство. В этой связи работа государства по противодействию дискриминации не может быть достаточно эффективной: нет ни правовой, ни четкой понятийной базы, отсутствует необходимый опыт правоприменительной практики.

Правовой основой защиты прав иностранных граждан в России являются нормы и принципы международного права. При этом подчеркивается необходимость ратификации ряда международных договоров в сфере миграции. При этом требуется и развитие двухсторонних и многосторонних связей в рамках СНГ.

В современном обществе в условиях расширения мирохозяйственных связей, все большее значение приобретает привлечение

и использование труда иностранных граждан. В связи с неравномерностью экономического развития отдельных государств и регионов, процессы трудовой миграции будут усиливаться. Все большее число стран принимает самое активное участие в этих процессах, испытывая социальную, культурную, политическую и демографическую зависимость от них. Привлечение и использование иностранной рабочей силы оказывает непосредственное влияние на различные стороны жизни общества, такие как экономика, демография, социальные процессы, политика и право. За последнее десятилетие иммиграционные потоки в Российскую Федерацию заметно возросли. Они явились следствием экономического роста и открытости российского государства.

Указанные обстоятельства, как и ранее актуализируют совершенствование международно-правовой основы защиты прав иностранных граждан.

Анализ национальных основ защиты прав иностранных граждан и лиц без гражданства позволяет отметить, что миграционное законодательство России некодифицировано и подвергается постоянным изменениям.

Правовой основой защиты прав иностранных граждан в России являются нормы и принципы международного права. При этом подчёркивается необходимость ратификации ряда международных договоров в сфере миграции. При этом требуется и развитие двухсторонних и многосторонних связей в рамках СНГ.

Анализ российского законодательства выявил его некодифицированность и чрезмерно частые изменения. При этом 71, 72, 73 статьи не содержат упоминание о миграционной сфере, что затрудняет разграничение полномочий в миграционной сфере и затрудняет законотворческую деятельность.

© Андрейцо С. Ю., 2018

© Грищенко Т. А., 2018

© Яхина Ю. Х., 2018

## ОТРИЦАЕТ ЛИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ГОСУДАРСТВО ГОСУДАРСТВЕННУЮ ИДЕОЛОГИЮ

До сих пор не утихают споры о необходимости государственной идеологии в демократическом государстве. Одни указывают на принцип идеологического плюрализма. А другие доказывают, что в стране нарастает нравственная и духовная деградация общества: студенты совершают взрывы и убийства, школьники нападают с ножами на учителей, военнослужащие употребляют наркотики, чиновники погрязли в коррупции, семьи разрушаются, подростки ушли в преступность. И это характерно не только для нашей страны. Совсем недавно в 2011 году в Лондоне прошли массовые погромы. Были разграблены магазины, сожжены машины, избиты мирные граждане. Погромы вели молодые люди из бедных и из богатых семей, и иммигранты, и коренные жители. Погромщики не выдвигали никаких лозунгов. Это было чистое хулиганство. Но на чем оно замешано? Правительство премьер-министра Камерона пресекло погромы. Камерон в Парламенте заявил: выросло поколение, которое не испытывает радости от работы и не считает работу жизненной потребностью — поколение бездельников и иждивенцев — это просто хулиганы, головорезы, отребья... В стране начала торжествовать бандитская культура. Страна скатывается к моральной деградации: эгоизм родителей, дети без отцов, школа без дисциплины, свобода без ответственности. Эта молодежь с восторгом принимает однополые браки, педофилию, фашизм. Главная ценность у них — абсолютная свобода самовыражения, погоня за плотскими удовольствиями вплоть до оскорбления ближнего. Правительство совершало ошибку, когда не противодействовало этим явлениям, смотрело безразлично и даже потакало таким проявлениям<sup>1</sup>.

Заметим, что это поколение молодежи начинает приходить во взрослую жизнь, в том числе и приходить на службу в государственные органы, приходить во власть. Не случайно возникает мысль

---

\* *Бернацкий Георгий Генрихович* — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор.

<sup>1</sup> См. Премьер-министр Англии озвучил действия правительства в противодействие мародерам и погромщикам. [Электронный ресурс] URL: <http://biznesdays.ru/premer---ministr-anglii-ozvuchil-dejjstviya-pravitelstva-v-protivodejstvie-maroderam-i-pogromshhikam.html> (дата обращения: 15.10.2018).

о необходимости государственной идеологии в стране, и особенно в демократической стране.

Мы утверждаем, что важнейшим элементом политической системы общества является идеология. Под идеологией обычно понимается система экономических, политических, социальных, правовых, нравственных, религиозных ценностей и регулятивов, выражающая наиболее общие интересы определенных социальных групп, классов, наций. Например, С. А. Авакьян под идеологией понимает концепцию «сущности и путей развития общества и государства»<sup>1</sup>.

Статья 13 Конституции Российской Федерации устанавливает в качестве одной из основ конституционного строя страны принцип идеологического плюрализма: «1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. 2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Данная статья требует обстоятельного и систематического толкования. Если придавать ей буквальное толкование, то можно прийти к мысли о том, что Конституция РФ призывает к полной деидеологизации государства, что было бы крайне опасно.

Вместе с тем в наиболее авторитетном Комментарий к Конституции РФ мы встречаем утверждение о том, что государство не должно руководствоваться какой-либо идеологией, быть деидеологизированным, стоять выше какой-либо идеологии вообще. Так, Б. С. Эбзеев пишет, что признание идеологического многообразия «означает существенное сужение пределов государственной власти, поскольку из под контроля государства выводится сфера идеологии»<sup>2</sup>. И далее Б. С. Эбзеев продолжает: «Отсюда проистекает запрет для государства, его органов и должностных лиц в своей официальной деятельности по осуществлению государственно-властных функций и полномочий руководствоваться не конституцией, законом, иными нормативными актами, а той или иной идеологией, включая идеологию либерализма, социал-демократизма, марксизма-ленинизма и пр. В этом отношении государство «выше идеологии»<sup>3</sup>.

Это толкование требует дополнительных разъяснений и скорее порождает вопросы, чем отвечает на них. Попробуем разобраться в вопросе об идеологии в государстве.

---

<sup>1</sup> Авакьян С. А. Ни одна страна не может жить без идеологии // С. А. Авакьян. Размышления конституционалиста: избранные статьи. М., 2010. С. 542.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 145.

<sup>3</sup> Там же.

В любом государстве обязательно действует одна официальная государственная идеология. Во-первых, невозможно существование деидеологизированного государства. Известно, что поборником теории деидеологизации стал американский социолог Д. Белл, выдвинувший эту концепцию в начале 60-х годов XX века. В его книге «Конец идеологии» («The end of ideology», 1960) противопоставляется наука и идеология. Белл указывает на истощение левых идей. Однако впоследствии, как известно, под влиянием движения «новых левых» Д. Белл вынужден был признать, что его идея «конца идеологии» не оправдалась. Нам вспоминается такой факт. Д. Белл приезжал в Ленинград в 80-е годы прошлого столетия и выступал в Георгиевском зале Ленинградского университета. Автор этих строк участвовал во этой встрече. На ней Д. Белл признал, что теория деидеологизации государства не оправдала себя.

Во-вторых, в обществе и государстве действует определенная, общепризнанная, можно сказать, господствующая идеология, которая в современном мире выражается обычно в конституции страны. Народ объединен в единое государство не только на основе общей хозяйственной деятельности, а также на основе общей истории, культуры, языка, системы ценностей, идеологии. Духовное единство скрепляет народ в единое государство даже в условиях хозяйственной раздробленности, экономических кризисов, военных потрясений. Идентичность нации государства укореняется коллективной памятью. Нация, состоящая из различных этносов, имеет два объединяющих духовных фактора: 1) общая память — осознание общей истории, общих ценностей в прошлой жизни; 2) общее согласие продолжать жить дальше вместе, т. е. осознание общих целей. Можно утверждать, что общая память, общие ценности, общие цели нации — это и есть идеология нации.

Видный теоретик государства и права Н. И. Матузов пишет: «Без политико-правовой идеологии немыслимо современное цивилизованное общество. Примерами высокоидеологичных документов могут служить Конституция США, Конституция ФРГ, французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г., которые выступают идеологическим фундаментом демократий и правовых систем западных стран»<sup>1</sup>. Одновременно с этим полезно указать, что теория права, рассматривая структуру правосознания, выделяет в ней три уровня: бытовое, теоретическое правосознание и правовую идеологию.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 561.

Чтобы более наглядно представить нашу мысль, проведем аналогию. Вспомним Т. Куна, его теорию научных революций и понятие парадигмы. В нормальный период развития науки в научном познании господствует определенная научная парадигма<sup>1</sup>. Она лежит в основе различных научных теорий. В длительный период времени между научными революциями, в так называемый «нормальный период», в науке действует общая парадигма или фундаментальная теоретическая схема, которая охватывает конкретные научные теории. Эти теории не столь абстрактны, как парадигма, и представляют собой своего рода теории «среднего уровня», которые опираются в своих исходных положениях на парадигму как на базисную модель. Например, научные теории 18–19 вв. опирались на механистическую модель мира как парадигму. Подобно этому в нормальный период развития государства в нем господствует общая государственная политико-правовая идеология как парадигма. Она выражается в главных политико-правовых документах государства и выступает общей теоретической основой для различные идеологических доктрин тех или иных социальных групп как теорий среднего уровня. Легальные политические партии, выражая различные идеологические доктрины, отражая интересы различных социальных групп, тем не менее, согласны между собой в признании конституционного строя государства, согласны с идеологической парадигмой, заложенной в Основном законе страны.

Выбор для государства заключается не в том: жить с идеологией или без идеологии. Господствующая идеология в любом государстве существует обязательно. С. А. Авакьян так и пишет: «Ни одна страна не может жить без идеологии. Утверждать иное — значит вводить людей в заблуждение. Идти вперед нельзя, не выбрав целей. А это и есть... выбор определенных идеологических установок»<sup>2</sup>. Выбор государства в другом. Чрезвычайно важно решить, какая идеология наиболее адекватна данной нации, ее сущности, духу, перспективам развития.

Одни государства стоят на принципе идеологического монизма, а другие — на принципе идеологического плюрализма. В государствах с идеологическим монизмом утверждается господство одной идеологии и запрещается распространение какой-либо иной. Например, Китай строит свое государство на марксистско-ленинской идеологии. Ст. 24 Конституции КНР провозглашает: «Государство выступает за общественную мораль, для которой характерна любовь к Ро-

---

<sup>1</sup> Кун Т. С. Структура научных революций. М., 1975.

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Ни одна страна не может жить без идеологии // Размышления конституционалиста: избранные статьи. М., 2010. С. 543.

дине, народу, труду, науке, социализму, проводит воспитание народа в духе патриотизма, коллективизма и интернационализма, коммунизма, воспитание на основе диалектического и исторического материализма, ведет борьбу против буржуазной, феодальной и прочей тлетворной идеологии». В Исламской Республике Иран утверждается ислам в качестве господствующей идеологии в стране. Статья 2 Конституции Ирана начинается словами: «Исламская республика — это система правления, основанная на вере в: 1. Единого бога (Ла иллахи илла-ллах), в то, что Он устанавливает законы шариата и что человек должен покоряться его воле...». А статья 175 подчеркивает: «На телевидении и радио Исламской Республики Иран обеспечивается свобода слова и распространения мыслей и идей при условии соблюдения исламских норм и с учетом интересов страны».

Вместе с тем в современных демократических странах устанавливается принцип идеологического плюрализма: допущение распространения различных идеологий. Вместе с тем это не означает, что в данных государствах отрицается господствующая идеология. Разберемся подробнее, что понимается под идеологическим многообразием

Идеологический плюрализм — принцип, который допускает распространение в государстве только тех идеологий, которые не противоречат государственной идеологии. Разнообразные идеологии в государстве соотносятся с государственной идеологией как особенное и общее. И левые, и правые партии признают многообразие форм собственности, выборность высших органов власти и другие положения основ Конституции. Легальные партии не выходят и не хотят выходить за рамки конституционного строя.

Больше того, мы утверждаем, что наряду с идеологическим плюрализмом в демократическом государстве действует и обязан активно действовать принцип идеологического монизма. Идеологический плюрализм характерен в отношениях между отдельными гражданами, политическими партиями, объединениями... А вот для государственных органов действует принцип идеологического монизма. Было бы крайне опасно допустить идеологические шатания в вооруженных силах страны, в правоохранительных органах, в министерствах и ведомствах государства. Полем для дискуссий обычно выступает парламент, средства массовой информации, митинги, демонстрации, социальные сети в интернете. Парламент должен вести дискуссии в рамках конституционного строя. Исполнительные и судебные государственные органы в их приоритетной функции должны проводить в жизнь и активно защищать



единую, официальную, господствующую идеологию страны. Иначе гибель государства неизбежна.

В таком случае нельзя согласиться с Б. С. Эбзеевым в том, что признание идеологического многообразия «означает существенное сужение пределов государственной власти, поскольку из под контроля государства выводится сфера идеологии»<sup>1</sup>. На наш взгляд, государство не имеет права устраняться от «идеологической борьбы», не может находиться над схваткой идеологических противников. Наоборот, государство должно находиться в гуще идеологической борьбы по защите основ конституционного строя. Государство должно решительно бороться против попыток идеологического разложения нации. Отметим, что ч. 5 ст. 13 Конституции РФ предписывает: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Государство должно активно защищать себя от антиконституционной идеологии. Современное демократическое государство должно иметь активные средства защиты от враждебных идеологических влияний. Иначе народ государства придет к духовному разложению, а государство распадется. Здесь нелишне вспомнить замечательные слова В.И. Ленина: «Государство сильно сознательностью масс»<sup>2</sup>. В связи с этим обратимся к историческому опыту, например, Германии в первой половине XX века. В Германии действовала, казалось бы, вполне демократическая Веймарская конституция 1919 г. Однако в стране начали активно развиваться экстремистские силы, вдохновляемые националистической фашистской идеологией. Государство не смогло или не хотело положить конец действиям этих сил. Конституция не содержала в себе механизмов защиты демократии и конституционного строя. А ведь путь к власти нацистов начинался с беспрепятственного распространения фашистской идеологии, которая, можно сказать, противоречила Конституции Германии 1919 г. Однако на это мало обращали внимания в тот период.

Немцы извлекли уроки из ошибок фашистского периода. Ныне действующий Основной закон ФРГ 1949 г. содержит механизмы защиты конституционного строя. Эти механизмы направлены, прежде

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 145.

<sup>2</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 21.

всего, против враждебной идеологии. Во-первых, Конституция ФРГ защищает конституционный строй от индивидуальной антиконституционной пропаганды. Статья 18 Основного закона ФРГ гласит: «Каждый, кто использует свободу выражения мнений, в частности свободу печати, свободу преподавания, свободу собраний, свободу объединений, тайну переписки, почтовых, телеграфных и телефонных сообщений, право собственности или право убежища для борьбы против основ свободного демократического строя, утрачивает эти основные права. Утрата прав и ее пределы определяются решением Федерального конституционного суда». Во-вторых, Конституция ФРГ защищает страну от партийной антиконституционной пропаганды. Ст. 9 Основного закона устанавливает, что систематическая деятельность политической партии, враждебная Конституции, может вести к запрету партии. Немецкий философ и идеолог послевоенного периода Дольф Штернбергер, выдвинул концепцию защиты конституционного строя Германии. Он провозгласил лозунг: «Никакой свободы врагам свободы»<sup>1</sup>.

Международное право решительно борется с опасной идеологией. Подтверждение этому мы находим в ряде международных договоров. Например, ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года утверждает: «1. Всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом. 2. Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом». Заметим, что международное право предписывает государствам защищать народы от враждебной идеологии. Проводить в жизнь нормы международного права должны органы государственной власти различных стран. Для государственных органов действует идеологический монизм, а не плюрализм.

Надо перестать стыдиться признавать в современной обществе наличие государственной идеологии. В любом самом демократическом государстве действует фактически государственная идеология. Надо и формально, и доктринально это признать. Надо не смущаться пресекать враждебную идеологию. Нужно об этом помнить учителям, преподавателям, воспитателям. Основной закон ФРГ (ст. 5) выражает эту мысль в точной лапидарной фразе: «Свобода преподавания не освобождает от верности Конституции».

© Бернацкий Г. Г., 2018

---

<sup>1</sup> Государственное и административное устройство Германии. Мюнхен-Бонн, 1994. С. 45.

## ПРАВООЗАЩИТНЫЙ ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА: МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

В современном мире человек признается главной ценностью, и обеспечение его естественных прав является первоочередной задачей любого государства. Для того чтобы решить эту задачу, необходимо было создать государственные механизмы, которые эффективно могли бы защищать права и свободы человека. Одним из таких механизмов стал институт омбудсмена.

Омбудсмены — это должностные лица, назначаемые или избираемые законодательными органами и наделяемые полномочиями осуществлять контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан в ходе деятельности государственных органов и их должностных лиц<sup>1</sup>.

Еще в Древней Греции и в Древнем Риме возникли предпосылки появления такого правозащитного института. В этих античных государствах была впервые предпринята попытка контроля за исполнением положений документов, касающихся прав человека. В частности, в Афинах существовала гелиэя, которая рассматривала жалобы на судебные решения и осуществляла контроль за деятельностью администрации. В Древнем Китае был создан подобный орган — контрольный юань. В Османской империи действовали мухтасибы, которые проверяли цены на хлеб, качество товаров и услуг<sup>2</sup>.

Если говорить о современной модели института омбудсмена, то она появилась в Швеции после свержения абсолютизма (в начале 19 в.) и была закреплена в Конституции страны 1809 года. Риксдаг — парламент Швеции — учредил новую должность специального парламентского омбудсмена. Он был наделен полномочиями по контролю за деятельностью всех государственных органов с целью защиты прав и свобод граждан от административного произвола. Впоследствии эта должность стала называться «Омбудсмен Юстиции». В юридической науке именно этот период принято считать началом

---

\* *Булатов Рашид Борисович* — профессор кафедры государственного права СПб ГУАП, доктор юридических наук.

<sup>1</sup> *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: БЕК, 1996. С. 9, 17.

<sup>2</sup> *Мешкова А. В.* Становление и развитие института омбудсмена в зарубежных странах // Вестник МГОУ. 2014. № 2. С. 4–6.

зарождения нового института в конституционном праве<sup>1</sup>. В прошлом веке, в ходе эволюции государственной системы Швеции, стали появляться правительственные омбудсмены, — назначаемые правительством должностные лица, ответственные за наиболее проблемные области социальной и политической сферы. Например, Омбудсмен по защите прав потребителей (действует с 1971 г.), Омбудсмен по вопросам равноправия мужчины и женщины (учрежден в 1980 г.), Омбудсмен по борьбе с этнической дискриминацией (существует с 1986 г.), Омбудсмен по борьбе с дискриминацией на почве сексуальной ориентации (учрежден с 1999 г.).

В середине 20 в. с целью контроля за деятельностью органов власти, был учрежден институт омбудсмана в Дании. Датская модель омбудсмана получила большее признание и распространение в других развитых государствах, так как правовая система Дании была ближе к англо-американской и европейской<sup>2</sup>.

Опираясь на опыт мировой практики, конституционное право выделяет три основных механизма образования должности омбудсмана, а именно:

1) посредством отражения в конституции и последующем закреплении в законодательстве (Швеция, Дания, Испания, Венгрия);

2) в результате создания специального закона и только потом закрепления данного института в основном законе (Португалия, Польша);

3) фиксация в законе без закрепления в конституции (Англия, Франция)<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что предпосылки формирования института омбудсмана в мире имеют разный характер. В зависимости от условий, при которых возникал институт омбудсмана в том или ином государстве, впоследствии определялся вектор развития правового статуса омбудсмана и эффективность его деятельности. Так, например, зарождению института омбудсмана во Франции (в 1973 г.) побудила обусловленная необходимостью решения кризиса административ-

---

<sup>1</sup> Лохматов Е. А. Генезис и эволюция института омбудсмана в Швеции // Государство и право: теория и практика: межвуз. сб. науч. тр. Вып. 4. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2015. С. 45–55.

<sup>2</sup> Спичак Ю. Г. Модели института омбудсмана на современном этапе // Государственное строительство и право. М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2013. С. 5–7.

<sup>3</sup> Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М.: БЕК, 1996. С. 9, 17.

ной юстиции. Общие суды и парламент имели недостаточно полномочий для контроля за административными органами. Тогда было принято решение об учреждении такого правового механизма, как институт омбудсмана. В Испании должность омбудсмана — «Народного защитника» — появилась в 1981 г. в результате демократической реформы. Законодатель сделал акцент на деятельности омбудсменов по обеспечению прав и свобод граждан. Похожая ситуация произошла и в Португалии, где подобный правовой механизм возник в 1975 г. после принятия закона об учреждении должности «Проведора (поручителя) юстиции», а ныне — это «Уполномоченный по жалобам». В Великобритании вопрос формирования института омбудсмана долгое время оставался дискуссионным, прежде чем получил законодательное закрепление. В 1967 г. данная идея реализовалась путем принятия закона и учреждения должности Парламентского уполномоченного по делам администрации<sup>1</sup>.

Несмотря на территориальную близость расположения рассматриваемых стран, в их правовых системах орган омбудсмана разительно отличается. Наиболее общие черты заключаются в том, что в любом государстве омбудсмен — это должностное лицо, принимающее жалобы от граждан (в некоторых случаях от юридических лиц) и обязанное на них реагировать. Разница заключается в объеме задач, поставленных перед омбудсменом и функционалом, которым он наделен для реализации своих полномочий<sup>2</sup>.

Образцовое федеративное устройство Соединенных Штатов Америки, характеризующееся большей самостоятельностью субъектов, послужило учреждению омбудсменов во многих штатах и даже в ряде крупных городов. В 1977 г. образуется Американская ассоциация омбудсменов, которая способствовала формированию основных стандартов классической модели омбудсмана. Сегодня в Соединенных Штатах Америки существует целая система из омбудсменов, как на федеральном, так и на региональных уровнях. Вместе с тем, деятельность омбудсменов разных штатов или городов может носить различный характер, и они могут выполнять различные функции. Например, в Нью-Йорке омбудсмен создавался с целью решения проблем с бюрократической волокитой и помощи гражданам в их жалобах, а также для дачи консультаций по различным вопросам взаимо-

---

<sup>1</sup> *Страшун Б. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Том 3. Страны Европы. М.: Норма, 2014. С. 112.

<sup>2</sup> *Волков Д. Н.* Сравнительный анализ моделей института омбудсмана в мире // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. № 2. С. 34–39.

действия с государственными органами. А в штате Гавайя омбудсмены были созданы в качестве альтернативной, бесплатной помощи по разрешению индивидуальных жалоб граждан на деятельность государственных органов, а также должностных лиц<sup>1</sup>.

В странах Восточной Европы данный институт начал формироваться с опозданием и больше ориентирован на опыт, утвердившийся в странах Западной Европы. Институт омбудсмана учрежден в Польше в 1987 г., в Венгрии — в 1989 г. Институт омбудсмана возник и в развивающихся странах. Он уже существует в таких государствах, как Танзания, Замбия, Нигерия, Гана.

В России институт омбудсмана или институт уполномоченного по правам человека появился сравнительно недавно. Зарождение данного правового механизма началось с принятия Постановления Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 и предлагающейся к нему Декларации Съезда народных депутатов СССР от 5 сентября 1991 г. № 2393-1 («Декларация прав и свобод человека»). В этом постановлении были закреплены положения, которые утвердили зарождение института омбудсмана в России и было закреплено, что Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации возлагается на Парламентского уполномоченного по правам человека. Следующим этапом развития института уполномоченного по правам человека в России стало принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. В основном законе, а именно в ст. 45 и ст. 103, были закреплены основные положения, касающиеся уполномоченного по правам человека. Так, ст. 45 гласит: Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом<sup>2</sup>. В ст. 103 основного закона раскрывается предмет ведения Государственной Думы, в том числе: К ведению Государственной Думы относятся назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом.

Помимо образования института омбудсмана на государственном уровне во многих развитых и развивающихся странах, необходимо

---

<sup>1</sup> Клочкова Ю. А. Институт омбудсмана в России и в зарубежных странах: опыт сравнительного анализа // Международное публичное и частное право. 2017. № 4. С. 6–8.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014). М.: Эксмо, 2018.

отметить схожие правовые механизмы на международном уровне. Так, например, в рамках Европейского Союза, Маастрихтским договором в 1993 г. была введена должность Европейского омбудсмена. Европейский омбудсмен расследует неадекватное управление в учреждениях и органах Европейского Союза<sup>1</sup>.

Также следует упомянуть о деятельности Верховного комиссара по правам человека при Организации Объединенных Наций, должность которого была учреждена резолюцией 48/141 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г.<sup>2</sup> Верховный комиссар Организации Объединенных Наций не является омбудсменом, однако, выполняет схожие функции.

Завершая рассмотрение заявленной темы, сделаем некоторые выводы:

1) история возникновения такого уникального правозащитного органа, каковым является омбудсмен, уходит корнями в далекое прошлое — во времена Древней Греции и Древнего Рима;

2) институт омбудсмена является относительно новым институтом конституционного права и не имеет единую модель в мировой практике;

3) рассматриваемый правовой институт продолжает свое развитие во всех государствах под воздействием изменения государственной системы и социальной политики в той или иной стране;

4) создание института уполномоченного по правам человека на государственном уровне любой страны свидетельствует о демократическом векторе развития государства;

5) на современном этапе институт омбудсмена стал неотъемлемой частью правового механизма многих государств.

© Булатов Р. Б., 2018

---

<sup>1</sup> Эмили О'Рейли. Официальный сайт Омбудсмена Европейского союза. [Электронный ресурс] URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/start.faces>

<sup>2</sup> Резолюция 48/141 Генеральной Ассамблеи ООН «Верховный комиссар по поощрению и защите всех прав человека» (Принята 20.12.1993 на 48-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН). Действующее международное право. Т. 2. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 104–108.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВНЕСЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОПРАВК И ПЕРЕСМОТРА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2018 год является юбилейным для российских Конституций 1918, 1978, 1993 гг. и Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года.

В контексте настоящей статьи следует отметить, что о предпосылках принятия Конституции РФ 1993 г. и динамике постсоветского конституционного развития нашего государства написано немало научных исследований<sup>1</sup>.

Конституция России была принята в «условиях острейшего политико-правового кризиса в стране, при этом именно она помогла выйти из него, минуя революционные потрясения»<sup>2</sup>.

Как отмечает один из авторов действующей Конституции России С. М. Шахрай, конституция — это основа легитимности власти, ядро правового сознания и опора гражданского общества. Устойчивость Основного закона является залогом политической стабильности и успешного развития любого государства<sup>3</sup>.

В этой связи можно отметить, что более пятнадцати лет после принятия всенародным голосованием Конституция РФ 1993 г. оставалась стабильной, если не учитывать отдельных изменений внесённых в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, которая определяет состав

---

\* Виноградов Олег Васильевич — заведующий кафедрой правоведения Лужского института (филиала) Государственного автономного образовательного учреждения высшего образования Ленинградской области «Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> См., напр.: Авакьян С. А. Властеотношения: закономерности существования, субъективизм регулирования и правоприменения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 3–11; Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.; Шахрай М. С. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013; Кабышев В. Т. Конституционные ожидания // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 24–27; Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–38.

<sup>2</sup> Акопов Л. В. Конституция России: четверть века в пространстве столетия // Северо-Кавказский юридический вестник. 2018. № 2. С. 35.

<sup>3</sup> См.: Шахрай С. М. Указ соч. С. 9.



и наименования субъектов Российской Федерации. В течение этого периода времени велись научные дискуссии по поводу степени совершенства Конституции РФ, полноты конституционного регулирования, реальности её осуществления, возможностей и необходимости внесения поправок к Конституции. Ещё в 2004 году В. Д. Зорькин отметил, что Конституция — не «священная корова» и потому конституционные основы российской государственности можно и нужно анализировать, обсуждать, подвергать тщательному разбору. Однако, по его мнению, «это необходимо делать только высокопрофессионально. И, главное, не превращать в инструмент пиар-акций и политической игры». Конституция, «слишком серьезный и опасный предмет для такой игры. Это тот фундамент, на котором стоит наша российская — пока далеко не столь прочная, как хотелось бы, — государственность. Это фундамент того общего Российского дома, в котором живем мы все — от политика до рабочего и от предпринимателя до бомжа». Вследствие правовой необразованности и прямого правового нигилизма «вновь звучат голоса о необходимости «подправить» Конституцию». Поправки, конечно, могут быть, считает В. Д. Зорькин, но они нужны тогда, «когда их диктуют объективные социальные условия, когда поправки вызваны ходом самого исторического развития, а не желанием одной группы лиц угодить вышестоящей группе лиц». Поэтому, подчеркнул приведённый автор: «Хочется сказать тем, у кого не проходит реформаторский зуд в отношении Конституции: меняйте кодексы, федеральные законы, подзаконные акты, создавайте эффективные организационные структуры, внедряйте новые информационные технологии, находите новые формы контроля, но не покушайтесь на Конституцию. Стоит один раз неоправданно в социальном и историческом контексте тронуть Конституцию, и этот антиконституционный вирус поразит весь организм общества и государства»<sup>1</sup>.

Высказанная В. Д. Зорькиным озабоченность по поводу необоснованных изменений, нестабильности и нарушения Основного закона государства, как залога социальной, политической, экономической, в конечном итоге — государственной устойчивости прозвучала

---

<sup>1</sup>См.: Зорькин В. Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 3–17.

в и первом Послании Президента РФ Д. А. Медведева к Федеральному Собранию в начале ноября 2008 года<sup>1</sup>.

Можно констатировать, что предпосылкой реформирования действующей Конституции России явилось названное Послание, в котором Президент РФ высказал предложения о внесении поправок к Конституции РФ.

Во-первых, Президент РФ предложил расширить конституционные права Федерального Собрания, «отнести к предметам ведения Государственной Думы (статья 103) контрольные функции в отношении исполнительной власти, установив конституционную норму, обязывающую Правительство России ежегодно отчитываться в Государственной Думе по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом». Во-вторых, Президентом РФ было предложено увеличить «сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно».

Президент РФ подчеркнул, что в данном случае речь идёт «не о конституционной реформе», а «о корректировке Конституции», о действительно важных, «но все же уточняющих поправках, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов». Президент, также как и ранее В. Д. Зорькин отметил, что «реформаторский зуд» в отношении Основного закона абсолютно неуместен. «Российская Конституция эффективна, она работает, и ее базовые положения должны на многие годы вперед оставаться неизблемыми. Права и свободы граждан, суверенитет народа, государственный строй, федеративное устройство, принципы организации судебной власти и принципы местного самоуправления, другие основы конституционного строя установлены на длительный исторический период. И эти фундаментальные установления я как гарант Конституции буду хранить и защищать».

Реализуя закреплённое ст. 134 Конституции РФ право внесения переложений о поправках к Конституции РФ Президент РФ руководствуясь положениями Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>2</sup> внёс соответствующие проекты законов о поправках к Конституции РФ в Государственную Думу. Названные проекты законов были одобрены Государственной Думой и Советом Феде-

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2008. 6 ноября.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146.

рации 21 и 26 ноября 2008 года соответственно. Законы о поправках к Конституции РФ были подписаны Президентом РФ 30 декабря 2008 г.

Руководствуясь ст. 14 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» Президент РФ Указом от 19 января 2009 г. «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации» осуществил официальное опубликование Конституции РФ с внесёнными в неё поправками и с указанием даты вступления их в силу<sup>1</sup>.

Далее можно отметить, что с целью устранения определённых недостатков в структуре и содержании текста Конституции России вновь избранный Президент России В. В. Путин 7 октября 2013 г. внёс в Государственную Думу проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Этот законопроект был одобрен палатами Федерального Собрания и подписан Президентом 5 февраля 2014 года<sup>2</sup>.

Названным Законом о поправке к Конституции России было изменено наименование главы 7 Конституции «Судебная власть» на «Судебная власть и прокуратура», а также внесены редакционные изменения и дополнения в статьи 71, 83, 102, 104, 125, 126, 127, 128 и 129 Конституции. Думается, что принятие этого Закона о поправке к Конституции РФ было объективно обусловлено тем, что в 7 главе Конституции РФ имевшей наименование «Судебная власть» определялись и основы конституционного статуса прокуратуры (ст. 129), которая никоим образом не входит в систему органов судебной власти, а относится к государственным органам со специальной компетенцией. Таким образом, принятие названного Закона о поправке к Конституции России привело в соответствие наименование 7 главы Конституции с её содержанием. Иные положения названного Закона относительно объединения Верховного Суда с Высшим Арбитражным Судом, расширения полномочий Президента РФ в сфере назначения им работников прокуратуры и др. широко обсуждались и обсуждаются в настоящее время<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2009. 21 января.

<sup>2</sup> См.: Закон Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 7 февраля.

<sup>3</sup> См., напр.: *Беляева О. В.* К вопросу об объединении Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации // Наука и практика. 2014. № 2. С. 26–29; *Власова Г. Б., Изотов Е. И.* Рациональное устройство судебной системы и со-

Относительно юридических процедур внесения поправок к Конституции РФ нельзя не согласиться с точкой зрения Н. А. Бобровой которая в отмечает: «Особенность современного российского конституционализма состоит в том, что его юридическая конституция, формально жесткая, даже сверхжесткая, фактически является весьма гибкой, видоизменяющейся с каждой новой политической ситуацией и подстраивающейся под интересы власти с помощью текущего законодательства, да и формальная жесткость Конституции преодолевается с молниеносной скоростью, если речь идет о поправках в Конституцию, вносимых по инициативе Президента РФ»<sup>1</sup>.

В данном контексте следует отметить, что порядок внесения поправок к Конституции России определяется не федеральным конституционным законом, а обычным Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Думается, что обычный федеральный закон не должен определять процессуальный порядок разработки, принятия, опубликования и вступления в силу федерального конституционного закона<sup>2</sup>, а тем более закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ нормы которого после вступления их в силу в течение месячного срока подлежат включению в текст Конституции РФ и становятся её составной частью. Порядок принятия поправок к Конституции РФ должен быть урегулирован законом, имеющим статус не ниже федерального конституционного закона. Федеральный конституционный закон, как следует из положений ч. 3 ст. 76 Конституции РФ, обладает более высоким правовым статусом, чем федеральный закон. Статья 136 Конституции РФ прямо устанавливает, что поправки к главам 3–8 Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона. Между тем, с учётом положений диспозиции ч. 1. ст. 108

---

временная судебная реформа в России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 8. С. 50–54 и др.

<sup>1</sup> См.: Боброва Н. А. Особенности российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4. С. 28.

<sup>2</sup> Следует заметить, что Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» устанавливает порядок опубликования и вступления в силу, в том числе, и федеральных конституционных законов. Представляется, что названный Закон должен иметь статус федерального конституционного закона. Однако принятие такого закона невозможно в силу положений ч. 1 ст. 108 Конституции РФ.

Конституции, принятие федерального конституционного закона о порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ в настоящее время не представляется возможным, так как Конституция не предусматривает принятие соответствующего закона. Попутно возникает вопрос: почему в официальных источниках опубликования федеральных конституционных и федеральных законов во всех принятых и опубликованных законах Российской Федерации о поправках к Конституции РФ после присвоенных им регистрационных номеров указывается аббревиатура «ФКЗ»? Названные законы, согласно ст. 136 Конституции и законодательству России принимаются в порядке, установленном для принятия федерального конституционного закона. Однако это не означает, что законы о поправках к Конституции имеют статус федерального конституционного закона. В постановлении Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup> была высказана правовая позиция, согласно которой «поправки в смысле статьи 136 Конституции Российской Федерации принимаются в форме особого правового акта — закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации». Представляется, что для этой разновидности законов будет уместным их сокращённое наименование аббревиатурой «ЗПК» — закон Российской Федерации о поправке к Конституции, а не «ФКЗ».

К недостаткам Конституции РФ, конечно же, следует отнести и отсутствие в Конституции главы «Избирательная система»<sup>2</sup>.

В данном контексте Н. А. Боброва отмечает, что «своей личной властью и вполне конституционно Президент РФ (чаще, по его поручению, Правительство РФ, реже, по негласному санкционированию, другие субъекты права законодательной инициативы) инициирует изменения в избирательной системе, в результате чего последняя изначально, по Конституции, превращена из демократического средства формирования власти в политическую технологию. И сколько бы мы ни говорили о том, что все избирательные законы, будучи сердцевиной конституционного строя, должны приниматься квалифицированным большинством и не позже, чем за год до очередных выборов, в этом плане

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408.

<sup>2</sup> В Конституции (Основном Законе) РСФСР от 12 апреля 1978 г. были закреплены главы закрепляющие политическую систему (Гл. 1), экономическую систему (Гл. 2), в том числе и избирательную систему (Гл. 11).

ничего не меняется, потому что избирательные законы отнесены в Конституции к простым, а не к конституционным законам»<sup>1</sup>.

В настоящее время о недостатках действующей Конституции России пишет В. Д. Зорькин: «...у нашей Конституции есть недостатки. В их числе отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная чёткость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры. Конструкция ст. 12 Конституции даёт повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации. Недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и её субъектами». В. Д. Зорькин не является сторонником радикальных изменений Конституции. Так же как в ранее опубликованных работах по поводу реформирования Конституции он отмечает, что недостатки Конституции вполне исправимы путём точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины «живой Конституции». Он подчёркивает: «Представления же о том, что путем радикальной конституционной реформы можно развернуть ход событий в каком-то более правильном направлении, — не просто поверхностны и недалечно-видны, но и опасны, поскольку чреваты резкой социально-политической дестабилизацией. Разговоры о том, что можно изменить структуру жизни с помощью одних лишь юридических решений — это наивный идеализм, если не что-то худшее»<sup>2</sup>.

Несомненно, радикальные конституционные реформы могут быть опасными и привести к резкой социально-политической дестабилизации в государстве. Между тем следует отметить, что недостатков российской Конституции много, причём существенных<sup>3</sup>. Реалии современной жизни показывают, что, к сожалению, во многом «фик-

---

<sup>1</sup> См.: *Боброва Н. А.* Указ. соч. С. 29.

<sup>2</sup> См.: *Зорькин В. Д.* Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября.

<sup>3</sup> См., напр.: *Боброва Н. А.* 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33–38.

тивными» являются положения Конституции относительно характеристик Российской Федерации как правового демократического социального светского государства. Конструктивные особенности отдельных положений Конституции и недостатки современного конституционного законодательства:

во-первых, препятствуют возможности пересмотра положений глав 1, 2, 9 Конституции РФ, так как фактически за 25 лет её действия так и не принят федеральный конституционный закон о российской конституанте — Конституционном Собрании<sup>1</sup>;

во-вторых, позволяют вносить поправки к главам 3–8 Конституции без прочных конституционно-правовых оснований<sup>2</sup>.

© Виноградов О. В., 2018

---

<sup>1</sup> До настоящего времени не принят и предусмотренный ч. 5 ст. 66 Конституции РФ федеральный конституционный закон об изменении статуса субъекта Российской Федерации.

<sup>2</sup> Более подробно см.: *Виноградов О. В.* Изменение Конституции Российской Федерации: проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 4. С. 28–42.

О. В. Гаврилова<sup>\*</sup>,  
А. А. Смольяков<sup>\*\*</sup>,  
Д. Д. Городничева<sup>\*\*\*</sup>

## К ВОПРОСУ О ПРАВЕ НА ОХРАНУ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ КАК ОДНОМ ИЗ ОСНОВНЫХ ДУХОВНО-КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Духовно-культурные права и свободы создают условия и возможности для повышения образовательного, культурного и духовного уровня человека, способствуют его всестороннему и гармоничному развитию.

В Конституции Российской Федерации определены следующие духовно-культурные права и свободы:

- право на образование (ч. 1 ст. 43);
- свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ч. 1 ст. 44);
- право на охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44);
- право на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры (ч. 2 ст. 44);
- свобода совести (ст. 28)<sup>1</sup>.

Вступление России в рыночные отношения, устойчивая тенденция развития мировых интеграционных процессов в социально-экономической и правовой сферах делают одним из важных аспектов международного экономического и правового сотрудничества уголовно-правовую охрану интеллектуальной собственности.

Институт права интеллектуальной собственности сегодня получил широкое распространение и закрепляется как нормами внутригосударственного, так и международного права. Важность и значение

---

<sup>\*</sup> Гаврилова Ольга Вячеславовна — преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>\*\*</sup> Смольяков Анатолий Антонович — профессор кафедры общеправовых дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, профессор

<sup>\*\*\*</sup> Городничева Дарья Дмитриевна — магистрант Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.



интеллектуальной собственности подчеркивается и тем, что конституции многих современных государств не обошли вниманием эту важнейшую область человеческих отношений. Общественное признание интеллектуальной собственности и ее защита в Конституции Российской Федерации явились актом значимого конституционного, научного и практического значения.

Принципиальные проблемы интеллектуальной собственности и сегодня остаются дискуссионными, включая и само понятие «интеллектуальная собственность». Актуальной проблемой остается и защита права интеллектуальной собственности, борьба с пиратством, защита авторских прав. Несмотря на все меры, предпринимаемые в России настоящее время, уровень правонарушений в данной сфере остается весьма высоким. Одной из важнейших причин нарушения права на интеллектуальную собственность (причин, в силу которых пока так и не удалось преломить ситуацию с нарушением прав интеллектуальной собственности достаточно много) является низкая эффективность правового механизма борьбы с нарушением интеллектуальных прав. Особую актуальность при этом приобретает научное осмысление природы и оснований построения системы правовых средств, которые используются для защиты прав интеллектуальной собственности.

Под интеллектуальной собственностью подразумеваются исключительное право гражданина или юридического лица на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, продукции, выполняемых работ или услуг (товарный знак, фирменное наименование, знак обслуживания). Исключительное право обладателя интеллектуальной собственности складывается из не отчуждаемости права на имя, неприкосновенность произведения, а также возможности по своему усмотрению разрешать и запрещать другим лицам использовать объекты принадлежащей ему интеллектуальной собственности. Права на интеллектуальную собственность имеют срочный характер и территориально ограничены в отличие от вещных прав. В состав интеллектуальной собственности включают промышленную собственность и произведения, охраняемые авторским правом<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Гаврилова О. В., Минаева М. В., Мызина Н. С. К вопросу о судебной защите интеллектуальной собственности. В сб. научных трудов участников Международной научно-практической конференции «Роль интеллектуального капитала в экономической, социальной и правовой культуре общества XXI века. СПб., 2016.

Объектами интеллектуальной собственности (в соответствии с Конвенцией, учредившей Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС), подписана в Стокгольме 14 июля 1967 г. (изменена 2 октября 1979 г.) и ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 сентября 1968 г. № 3104 (вступила в силу для СССР 26 апреля 1970 г.):

- литературные, художественные произведения и научные труды;
- исполнительская деятельность артистов, фонограммы и радиопередачи;
- изобретения во всех областях человеческой деятельности;
- научные открытия;
- промышленные образцы;
- товарные знаки, знаки обслуживания и коммерческие наименования и обозначения.

В Конвенции содержится упоминание и об иных правах, вытекающих из интеллектуальной деятельности в промышленной, научной, литературной или художественной областях (вследствие непрерывного развития различных видов творческой деятельности, список приведенных объектов интеллектуальной собственности не может быть закрытым).

Художественные, литературные произведения и научные труды, программы для электронно-вычислительных машин и базы данных, исполнительская деятельность артистов России охраняются на основании Законов Российской Федерации: № 5351-1 от 9 июля 1993 г. «Об авторском праве и смежных правах»<sup>1</sup>; № 3523-1 от 23 сентября 1992 «О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных»<sup>2</sup>. В этой области с участием нашей страны также существуют и международные договоры. Прежде всего, отметим Бернскую конвенцию о охране литературных и художественных произведений (1986 г.), Российская Федерация присоединилась к ней 3 ноября 1994 г.; Всемирную конвенцию об авторском праве (подписана в Женеве в 1952 г. СССР присоединился к ней в 1973 г.).

Конституционное положение об охране интеллектуальной собственности имеет принципиальное значение. Граждане, занимающиеся творческой деятельностью, должны быть защищены от пиратского

---

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации от 09.07.1993 «Об авторском праве и смежных правах» URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.09.2015).

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 23.09.1992 № 3523-1 «О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных» URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.09.2015).

использования их произведений, то есть демонстрации фильмов, исполнения музыкальных произведений, продажи копий картин, распространений программ ЭВМ, издания литературных произведений и т. д. без уплаты авторского гонорара. Вопросы охраны интеллектуальной собственности регулируются частью Четвертой Гражданского Кодекса Российской Федерации. Авторское право на результаты своего труда признается за автором пожизненно и за его наследниками в течение 70 лет после смерти автора. Патент на изобретение действует 20 лет. Нарушение прав авторов ведет к возмещению убытков и упущенной выгоды. Присвоение некоторых видов авторства и ряд других смежных деяний влекут уголовную ответственность.

Вне всякого сомнения, необходимым условием плодотворного развития науки, литературы и искусства является не только признание за авторами, обладателями патентов (свидетельств) и их правомерными пользователями определенных субъективных гражданских прав, но и обеспечение этих прав надежной правовой защитой.

В соответствии с Федеральным конституционным законом РФ от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup> правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами. Говоря о судебной защите интеллектуальной собственности, необходимо отметить, что защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляют в соответствии с подведомственностью дел, установленных процессуальным законодательством, суд, третейский суд.

К федеральным судам Российской Федерации отнесены Конституционный суд Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации и составляющие его систему федеральные суды общей юрисдикции. Третейские суды не входят в судебную систему Российской Федерации. Они осуществляют защиту в соответствии с Федеральным законом РФ № 102-ФЗ от 4 июля 2002 г. «О третейских судах в Российской Федерации»<sup>2</sup>. На разрешение третейского суда спор может быть передан лишь при наличии соглашения об этом сторон спорного правоотношения. Выбор между государственными судами и третейским судом предоставлен спорящими сторонами. Подведомственность дел каждому из судов определяется Федеральным Конституционным за-

---

<sup>1</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон Российской Федерации от 4 июля 2002 г. № 102-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.09.2015).

<sup>2</sup> О третейских судах в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 4 июля 2002 г. № 102-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.09.2015).

коном РФ «О Конституционном суде Российской Федерации», Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации.

Как показывает судебная практика, споры об авторских правах считаются наиболее сложными.

В отечественной юриспруденции проблеме совершенствования законодательства в области защиты авторских прав уделялось большое внимание, так как их исследование имеет важное практическое значение, способствует выработке оптимальных направлений и эффективных средств борьбы с нарушениями в рассматриваемой сфере.

Необходимость совершенствования российского законодательства в области защиты авторских прав не вызывает сомнений.

В принятой в 2006 г. и введенной в действие с 1 января 2008 г. части IV Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), регулирующей правовые отношения в сфере интеллектуальной собственности, нашел выражение новый подход к сложному и неоднозначному понятию правового регулирования отношений по поводу интеллектуальной собственности<sup>1</sup>.

В целом, охране авторства посвящена часть IV Гражданского кодекса РФ, в которой содержится значительное количество статей, предусматривающих особенности реализации авторских прав, их защиты и ответственности за неправомерное использование результатов авторства.

Целый ряд новелл, не известных ранее разрозненным законам в сфере интеллектуальной деятельности позволяет говорить о части Четвертой ГК РФ как о новом нормативном акте, благодаря которому на новых началах регулируются отношения в сфере интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации результатов творческой деятельности.

Следует отметить, что в части IV ГК РФ включены новые правовые институты в сфере авторских прав, требующие своей уголовно-правовой охраны. В частности, впервые в российское законодательство включена охрана исключительного права изготовителя базы данных. Также впервые предусмотрена охрана исключительного смежного права граждан, впервые обнародовавших произведения литературы, науки или искусства (исключительные права публикатора — § 6 Гл. 71 ГК РФ).

Как уже отмечалось ранее, согласно действующему законодательству, защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230 ФЗ (ред. 28.11.2015) // СЗ РФ. 2006. № 52. (1 ч.). Ст. 5496.

осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд или третейский суд. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде.

Важно учесть, что в целях доказывания факта нарушения авторства необходимо одновременное наличие двух обстоятельств:

— факта использования произведения каким-либо способом, в том числе совершения в отношении произведения одного из видов действий, предусмотренных ст. 1270 ГК РФ;

— отсутствия у лица, осуществляющего использование произведения, договора с правообладателем (или предшествующим лицензиатом).

За различные случаи нарушений авторских прав законодательством установлена ответственность:

— гражданско-правовая — заключается в предъявлении к нарушителю требований, предусмотренных ГК РФ (ст.ст. 12, 1250–1253 и 1301 ГК РФ).

— административная — установлена ст. 7.12 КоАП РФ — «Нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав»<sup>1</sup>.

— уголовная — ст. 146 УК РФ «Нарушение авторских и смежных прав»<sup>2</sup>. Здесь основным квалифицирующим признаком будет причинение крупного ущерба правообладателю авторского права.

Защита авторских прав возможна в трех формах: административной, судебной и в виде самозащиты. Вне всякого сомнения, судебный порядок является приоритетным.

Весьма актуальным представляется приведение отечественного законодательства в части защиты авторских прав в соответствие с принятыми международными обязательствами и произошедшими в связи с этим изменениями в гражданском законодательстве, принципиально возможно в двух основных формах:

— путем создания, изменения или отмены норм уголовного права;

— применяя бланкетную формулы, то есть путем создания нормы права, объективированной по крайней мере в двух частичных источниках.

Указанные положения должны базироваться на следующих основных принципах политики в области защиты авторских прав:

---

<sup>1</sup> Кодекс об Административных правонарушениях Российской Федерации. М., 2016.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации. М., 2017.

- принципа конституционных гарантий соблюдения прав и защиты объектов интеллектуальной собственности;
- принципа выполнения международных обязательств в области охраны интеллектуальной собственности;
- принципа защиты национальной безопасности;
- принципа превалирования системы государственного регулирования отношений в сфере интеллектуальной собственности;
- принципа постоянной пропаганды правовых знаний в области защиты прав интеллектуальной собственности<sup>1</sup>.

Помимо внедрения общих международных стандартов в области защиты прав интеллектуальной собственности охрана авторских прав может быть обеспечена: путем введения условий о взаимной охране; путем заключения двухсторонних соглашений; путем участия в многосторонних международных конвенциях. В любом случае наилучшие условия для обеспечения охраны авторских и смежных прав создаются в условиях участия страны в международной универсальной системе охраны прав интеллектуальной собственности.

© Гаврилова О. В., 2018  
© Смольяков А. А., 2018  
© Городничева Д. Д., 2018

---

<sup>1</sup> *Назайкин И. А.* Защита авторских прав в российском законодательстве // Молодой ученый. 2016. № 5. С. 506–508.

## ЕЩЁ РАЗ О ЮВЕНАЛЬНОЙ ЮСТИЦИИ В КОНТЕКСТЕ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Вначале необходимо определить, что представляет собой ювенальная юстиция. К определению данного понятия в научной литературе отсутствует единый подход. Трудность понимания данного термина заключается в его двойственной правовой природе. С одной стороны, ювенальная юстиция является средством отправления правосудия по делам несовершеннолетних, т. е. призвана обеспечить карательные меры в отношении детей с делинквентным поведением, с другой - направлена на защиту прав и законных интересов ребенка.

В литературе принято различать «широкий» и «узкий подход» в определении данного термина. В узком смысле, ювенальной юстицией является любой отличный от «взрослого» правосудия порядок судопроизводства в отношении несовершеннолетних. В рамках узкого подхода, ученые, например, Э. Б. Мельникова и Г. Н. Ветрова, относят к элементам ювенальной юстиции почти исключительно специализированные судебные органы, предназначенные для рассмотрения дел, в которых хотя бы одной стороной является несовершеннолетний<sup>1</sup>.

В соответствии со вторым «широким» подходом, система ювенальной юстиции представляет собой совокупность нормативных, организационных, инструментальных и функциональных институтов<sup>2</sup>. Наряду со специализированными судебными органами, в ювенальную систему включают и иные государственные, муниципальные органы и учреждения неправительственные организации, нацеленные на решение проблем детей<sup>3</sup>.

---

\* *Грипп Эльвина Харисовна* — заместитель начальника кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

\*\* *Тихая Людмила Сергеевна* — доцент кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> *Мельникова Э., Ветрова Г.* Российская модель ювенальной юстиции (теоретическая концепция) // Правозащитник. 1996. № 1. С. 22–41.

<sup>2</sup> *Жулев С. К.* Становление и развитие системы ювенальной юстиции в России в период, XIX–XX вв.: Историко-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 9.

<sup>3</sup> *Автономов А. С.* Ювенальная юстиция: учебное пособие. М.: Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), 2009. С. 6.

Под термином «ювенальная юстиция» понимают систему отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, в центре которой находится суд по делам несовершеннолетних, объединяющий вокруг себя специализированные государственные и негосударственные органы, деятельность которых направлена на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, их социально-психологическую реабилитацию и профилактику рецидивной преступности.

Этапы развития ювенальной юстиции делят по идеологически-целевому признаку и выделяют следующие модели: карательную, реабилитационную и восстановительную.

Приверженцы «широкого толкования» ювенальной юстиции, таким образом, считают, что ювенальный суд должен сочетать в себе качества карательного и восстановительного правосудия, что является новым для российской юриспруденции.

Обратимся к истории создания систем ювенальной юстиции в зарубежных государствах, в частности к ювенальному суду как ее центральному элементу.

Впервые в мировой истории специальный суд по делам несовершеннолетних был создан в 1899 г. в Чикаго, США. Вскоре такие суды стали действовать и во многих других странах — в Египте, Ирландии, Нидерландах, Германии, Австралии, Канаде, Италии, Австрии, Англии и Уэльсе, Швейцарии, Франции, Испании, Японии, Греции. И в ювенальных системах многих современных стран мира ювенальные суды или специализированные ювенальные составы в рамках судов общей юрисдикции до сих пор успешно функционируют. На основе каких моделей и принципов строятся системы ювенальной юстиции в западных странах? Тенденции формирования основ ювенальной юстиции таковы: в 50–0-е гг. XX в., так называемый «золотой век» ювенальной юстиции, центральной была реабилитационная модель, ставившая в центр всей системы личность несовершеннолетнего и его интересы. Такая модель ювенальной юстиции ограничивала применение уголовно-правовых мер воздействия на несовершеннолетнего и провозглашала своей основной целью корректировку их делинквентного поведения.

Однако в конце XX века в развитии ювенальной системы произошел кризис, который проявился в существенном росте преступности несовершеннолетних. В этих условиях, государства предприняли попытки найти нечто среднее между карательной и слишком мягкой реабилитационной моделью, оказавшейся неэффективным средством в борьбе с детской и подростковой преступностью. Данными факто-



рами обусловлена попытка внедрения восстановительной модели правосудия в ювенальную юстицию. Стоит отметить, что элементы реабилитационной модели будут сохранены в ней до тех пор, пока действуют международные конвенции и правила, определяющие минимальные права несовершеннолетних и нормы, в соответствии с которыми осуществляется правосудие в отношении этих лиц.

Для российской юриспруденции ювенальная юстиция является весьма актуальной темой. Ювенальное правосудие в России также начало оформляться в начале XX века: в 1910 г. В Санкт-Петербурге начал работу первый в Российской империи ювенальный суд, позднее подобные учреждения открылись в Москве, Томске, Саратове, Харькове, Одессе, Киеве, Николаеве, Риге. Однако в советское время развитие системы ювенальной юстиции ознаменовалось резким отходом от гуманизации в области ювенальной юстиции и применением жесткого карательного подхода. Постановлением ЦИК и Совнаркома Союза ССР «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» от 07.04.1935 г.<sup>1</sup> возраст наступления уголовной ответственности был снижен до 12 лет. Наследие активного применения этих карательных мер мы ощущаем до сих пор.

В связи с вступлением Российской Федерации в Совет Европы и активными попытками приближения к международным стандартам правосудия, в России в начале 2000-х гг. появилось множество экспериментальных площадок по внедрению механизмов ювенальной юстиции. В 2001–2003 гг. был реализован совместный с ЮНИСЕФ проект Программы Развития ООН в Российской Федерации (ПРООН) «Поддержка правосудия по делам несовершеннолетних». Пионерами ведения ювенальных технологий стали Ростовская, Саратовская области, Республика Чувашия, Брянская область, Пермский край, г. Санкт-Петербург и Москва.

Деятельность ювенальных судов в разных областях различается по вопросам автономии и юрисдикции, применения различных ювенальных технологий. Также активно стали создаваться сети разного рода учреждений и общественных организаций по работе с несовершеннолетними, различные социальные институты по поддержке детей на федеральном уровне — например, в 2009 г. Указом Президента

---

<sup>1</sup> Постановление СНК СССР, ЦИК СССР от 07.04.1935 № 3/598 «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1935. № 81.

Российской Федерации от 1 сентября 2009 года № 986 введена должность уполномоченного по правам ребенка в РФ<sup>1</sup>.

Как нам представляется, Россия сейчас движется по пути развития наиболее оптимальной из всех моделей ювенальной юстиции — восстановительной. Опыт введения отдельных элементов восстановительной ювенальной модели в РФ демонстрирует успешное функционирование ювенальных технологий в системе российского судопроизводства, однако в отношении многих элементов системы ювенальной юстиции требуется унификация и законодательное закрепление региональных инициатив.

Система ювенальной юстиции в России на данном этапе ее развития представляет собой совокупность фрагментарных элементов — законодательных и правоприменительных норм и институтов, во многом вследствие того, что правовая политика государства в данной сфере до сих пор четко не определена.

Стоит отметить тенденцию повышения внимания к международным нормам в Российской Федерации, закрепившуюся в последнее десятилетие, в частности тот факт, что инициативы ООН и определенные рекомендации Совета Европы, касающиеся отправления правосудия по делам несовершеннолетних, стали учитываться в законодательной и правоприменительной деятельности. Очевидно, что богатый отечественный и зарубежный опыт необходимо учитывать в процессе оптимизации системы ювенальной юстиции в современной России.

Анализируя процессы, происходящие в европейском сообществе, сравнивая их с российскими реалиями, активно сотрудничая с правовым сообществом на международном уровне, можно добиться взаимовыгодного обмена опытом, который поможет определиться Российской Федерации с выбором ювенальной модели, усовершенствовать существующую ситуацию по вопросам реабилитации несовершеннолетних правонарушителей, профилактики подростковой и молодежной преступности.

Если рассуждать, действительно ли в настоящее время права детей слабо защищены, и не возможен ли для ювенальной юстиции исход реформ по тезису «хотели как лучше, а получилось как всегда». Сторонники ювенальной юстиции ссылаются на Конвенцию о правах ребенка, к которой присоединилась и Россия, но в этом международном документе запечатлены, в том числе, право на заботу родителей

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 № 987 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка» // Российская газета. 2009. 4 сент.

и право на то, чтобы ребенка не разлучали с ними. Как показывает опыт, в России детей, в основном, собираются отнимать:

— при отсутствии нормального жилья и прочих социальных благ (включая долги ЖКХ);

— при жестоком отношении с детьми и насилии;

— под предлогом заботы о безопасности и здоровье ребенка (отказ от обязательных прививок, нерегулярное посещение поликлиники);

— при нарушении бытовых условий содержания ребенка.

© Грипп Э. Х., 2018

© Тихая Л. С., 2018

## ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Конституция РФ 1993 года, предусмотрев в своем содержании двухпалатную организацию Федерального Собрания РФ, к сожалению, так и не предусмотрела четкого порядка формирования палат парламента, что предопределило нестабильность законодательного регулирования вопросов, связанных с комплектованием корпуса парламентариев. Указанное обстоятельство отчасти препятствует утверждению парламентаризма в стране, а также не способствует повышению качества законотворческой работы самого Федерального Собрания РФ. Особо заметно сказанное нами на порядке комплектования Совета Федерации РФ.

Представляется, что в отличие от Государственной Думы Федерального Собрания РФ, которая является органом прямого народного представительства и в своей деятельности призвана выражать интересы рядовых граждан стран, правовая природа Совета Федерации РФ является куда более сложной. Так, нельзя не сказать о том, что в соответствии с Конституцией РФ Совет Федерации РФ является постоянно действующим органом государственной власти, который не может быть распущен ни при каких обстоятельствах. Кроме того, Председатель Совета Федерации РФ, фактически, является третьим лицом в государстве после Президента РФ и Председателя Правительства РФ, выступая с официальными заявлениями от имени государства по многим вопросам внутренней и внешней политики государства. Вероятно, такой весомый статус Совета Федерации обуславливается его статусом постоянно действующего органа государственной власти и его ролью «контрольной палаты», а также представителя политических интересов региональных элит<sup>1</sup>.

Ключевой проблемой формирования Совета Федерации на протяжении всей истории представительных учреждений современной

---

\*Грудинин Никита Сергеевич — доцент кафедры международного права Московского государственного лингвистического университета, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> См.: Борисенко В. И., Чернышева Е. Н. Преобразования политической системы России в начале XXI века // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2016. № 2. С. 60.

России является поиск оптимального варианта его формирования, который бы позволил максимально эффективно сочетать в себе интересы Российской Федерации и ее субъектов. К сожалению, следует констатировать тот факт, что на сегодняшний день такой вариант не найден, его поиски продолжаются на протяжении последних 25 лет, и они, вероятно, будут продолжаться и далее.

В соответствии с Указом Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» первый состав Совета Федерации был сформирован путем прямых выборов, которые прошли 12 декабря 1993 года одновременно с выборами депутатов Государственной Думы первого созыва и голосованием по проекту новой Конституции. Депутаты Совета Федерации избирались по мажоритарной двухмандатной избирательной системе, а избиратели имели каждый по 2 голоса. Первые выборы депутатов Совета Федерации оказались одновременно и последними в истории этого органа власти<sup>1</sup>. Принятая 12 декабря 1993 года Конституция РФ в ч. 2 ст. 95 изменила порядок формирования Совета Федерации, предусмотрев, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Во исполнение данного положения в 1995 году был принят ФЗ от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому Совет Федерации стал формироваться по должностному принципу — из руководителей законодательного (представительного) и исполнительного органов власти субъектов Федерации. В таком виде Совет Федерации РФ превратился в палату начальников, не приспособленных к тщательной парламентской работе<sup>2</sup>.

В 2000 году порядок формирования Совета Федерации вновь был изменен. ФЗ от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» предусмотрел, что в Совет Федерации входят по одному представителю от законодательного и исполнительного органов власти каждого субъекта Российской Федерации. Целью этой реформы стала замена губернаторов и руководителей органов законодательной власти субъектов назначенными представителями, которые должны

---

<sup>1</sup> См.: *Иванченко А. В., Любарев А. Е.* Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 78.

<sup>2</sup> См.: *Федосеев А. М.* Россия выстрадала право иметь полноценный парламент // Журнал российского права. 1998. № 3. С. 19–20.

работать в Совете Федерации на постоянной и профессиональной основе. Одновременно с этим руководители региональной исполнительной власти лишились возможности самостоятельно заниматься лоббированием своих интересов в столице<sup>1</sup>.

Очередная модель формирования Совета Федерации была предложена Президентом РФ Д. А. Медведевым в 2008 году, после чего был принят ФЗ от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». В соответствии с данным законом ст. 1 ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» была дополнена ч. 3 следующего содержания: «Кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Избранный (назначенный) член Совета Федерации обязан в установленный настоящим Федеральным законом срок сложить полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутата представительного органа муниципального образования». Кроме того, данный закон отменил «ценз оседлости», устанавливавший, что членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации, проживший не менее 10 лет в совокупности на территории того субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации<sup>2</sup>.

Следует сказать, что данный порядок формирования Совета Федерации РФ явил собой своеобразный компромисс между интересами

---

<sup>1</sup> См.: Амиантов А. А. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: эволюция порядка формирования // Вопросы политологии. 2012. № 3 (7). С. 124–127.

<sup>2</sup> См.: ФЗ от 14.02.2009 № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 789.

федеральных и региональных властных структур. Тем не менее, уже в 2012 году порядок формирования Совета Федерации был вновь изменен, с целью чего был принят действующий до настоящего времени ФЗ от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 данного закона кандидатом для надления полномочиями члена Совета Федерации РФ может быть гражданин России, достигший возраста 30 лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение 5 лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для надления полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение 20 лет, предшествующих выдвижению кандидатом для надления полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Ч. 2 ст. 2 рассматриваемого закона предусматривает, что членом Совета Федерации от представительного органа государственной власти субъекта Федерации может быть только депутат данного представительного органа субъекта, удовлетворяющий требованиям, обозначенным в ч. 1 ст. 2 данного закона. В соответствии с ч. 1 ст. 4 рассматриваемого закона в случае, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается непосредственно населением субъекта Федерации, каждый кандидат на указанную должность представляет в избирательную комиссию 3 кандидатуры для назначения в Совет Федерации, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет надлена полномочиями члена Совета Федерации — представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.

Кроме того, в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в состав Совета Федерации была введена так называемая «президентская квота» — представители Президента, число которых не может превышать 10% от общего числа представителей от представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Трофимов Е. А. Порядок формирования Совета Федерации РФ и его влияние на российский федерализм // Научное мнение. 2015. № 8–3. С. 114–115.

<sup>2</sup> См.: Сайфутдинова В. М. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: специфика и перспективы // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 8. С. 37–38.

Сказанное нами подтверждает мысль о том, что за всю новейшую историю развития представительных учреждений Российская Федерация так и не выработала эффективный порядок формирования Совета Федерации, который бы сохранялся достаточно продолжительный отрезок времени. В этой связи, как представляется, целесообразно обсудить различные модели формирования Совета Федерации, которые в будущем могли бы быть взяты за основу при его комплектовании.

Модель № 1. Половина членов Совета Федерации РФ, которые являются представителями от исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, назначаются в Совет Федерации непосредственно высшими должностными лицами каждого субъекта РФ, а вторая половина членов Совета Федерации, которые должны представлять в Совете Федерации региональные законодательные органы власти, избираются непосредственно самим населением субъектов России на основе мажоритарной избирательной системы. Президентская квота составляет 30 человек. Таким образом, численность Совета Федерации возрастает до 200 членов. В своем составе он консолидирует прямое представительство интересов населения субъектов РФ, представительство интересов региональных элит, а также представительство интересов Федерации (центральной власти) в лице членов Совета Федерации, назначаемых Президентом РФ.

Очевидным достоинством данной системы формирования Совета Федерации РФ является сочетание интересов региональных элит и федерального центра, а также формирование части Совета Федерации путем прямых выборов, в котором должно принимать участие население субъектов РФ.

Модель № 2. Обе половины членов Совета Федерации РФ, которые являются представителями от исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и от законодательных органов государственной власти субъектов РФ, избираются непосредственно населением субъектов РФ на основе мажоритарной двухмандатной избирательной системы (каждый избиратель обладает двумя голосами). Таким образом, избираемая часть Совета Федерации составляет 170 членов, срок полномочий которых должен составлять 3 года. Еще 85 членов Совета Федерации РФ назначается в его состав избранным Президентом РФ на срок его конституционных полномочий (6 лет).

Очевидным преимуществом данной модели формирования Совета Федерации РФ является то, что он превращается в орган, избираемый преимущественно населением регионов, что полностью соответствует



идее народного представительства, а очевидным минусом — возможность превращения Совета Федерации при определенных условиях в палату, оппозиционную Президенту и Правительству РФ.

Таким образом, подводя итог сказанному, еще раз выделим следующее. Совет Федерации РФ является постоянно действующим органом государственной власти. Порядок его комплектования Конституцией РФ четко не прописан, в настоящее время Конституция РФ в ч. 2 ст. 95 предусматривает, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти, а также представители Президента РФ, число которых не может превышать 10% от общего числа представителей от представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Представляется, что в будущем порядок формирования Совета Федерации вновь может претерпеть те или иные изменения.

© Грудинин Н. С., 2018

## ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН ПРИ ОКАЗАНИИ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ В УСЛОВИЯХ ОБОСНОВАННОГО РИСКА

Конституция РФ гласит, что человек его права и свободы являются высшей ценностью; их признание, соблюдение и защита — обязанность государства. Кроме того, есть отдельные статьи, закрепляющие неотчуждаемое право каждого на жизнь (ст. 20 Конституции РФ), а также право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции РФ)<sup>1</sup>. Однако концепции развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации в целях обеспечения прав граждан на охрану здоровья требуется принятие закона о правах пациента, поскольку защита прав потребителей медицинских услуг является одной из самых актуальных. В действующем законодательстве содержится немало нормативно-правовых актов, затрагивающих категорию «вред здоровью», «медицинский риск», однако до сих пор нет их надлежащего понятия. В связи со сложностью определения причин возникновения вреда, возникают трудности в правоприменительной практике, которые влияют на принимаемое судом решение. Так, среди основных причин возникновения вреда здоровью вследствие ненадлежащего оказания медицинских услуг можно было бы назвать «врачебную ошибку», несчастный случай, результат непреднамеренного нанесенного вреда здоровью человека в связи, с проведением диагностических, лечебных профилактических мероприятий осложнений<sup>2</sup> и так далее.

*Медицинский риск* — вероятность наступления неблагоприятного исхода в процессе оказания врачом и подконтрольным ему медицинским персоналом медицинской помощи, то есть выполнении всех необходимых в интересах пациента действий с целью диагностики, лечения и профилактики заболеваний, внимательном и разумном их выполнении в соответствии с современными данными медицинской науки.

---

\* Ермакова Мария Евгеньевна — магистрант, АНО ВО «Санкт-Петербургская юридическая академия».

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием от 12.12. 1993), (с учётом поправок, внесённых законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12 2008 № 6-ФКЗ, от 30.12 2008 № 7-ФКЗ) // Парламентская газета. 2009. 29 янв.

<sup>2</sup> Щамиурин В. И., Талковский В. Э. Правовые взаимоотношения между врачом и пациентом // Здравоохранение. 1988. № 6.

Беззащитность отдельных граждан и членов их семей перед медицинскими учреждениями, допустившими различные нарушения, приведшие к каким-либо негативным для здоровья или материального благосостояния последствиям, обусловлена во многом незнанием установленных законодательством прав пациентов и отдельных категорий граждан и неумением пользоваться процедурами их реализации и защиты.

Медицинская помощь подпадает под понятие услуги (ст. 779 ГК РФ), вне зависимости от того, носит она возмездный или безвозмездный для пациента характер<sup>1</sup>. При оказании платных услуг медицинская деятельность является предпринимательской, а потому ответственность за причиненный пациенту вред должна наступать независимо от вины конкретного доктора или медучреждения в целом — п. 3 ст. 403 ГК, воспроизведенный и в п. 19 Правил оказания платных медицинских услуг<sup>2</sup>.

Для юристов, практикующих в области медицинского права, не вызывает сомнений возмездный характер любых медицинских услуг, оказанных пациенту на официальной основе, а значит, относящихся к разряду потребительских (возмездных) услуг. Каждый гражданин согласно закону должен получить медицинскую услугу, соответствующую требованиям к её качеству, эффективности и безопасности<sup>3</sup>.

Поскольку же медицинские услуги всегда носят возмездный характер, оказываются гражданам для удовлетворения их личных нужд, то договор по оказанию медицинских услуг (возмездный или безвозмездный — для пациента, т. е. финансируемый из иных источников) всегда подпадает под действие ст. 1095 ГК РФ, Закона «О защите прав потребителей», и, соответственно, ответственность исполнителя перед пациентом наступает и при отсутствии вины исполнителя. Из ст. 1095 ГК РФ вытекает и важное процессуальное правило: для возмещения ущерба в таких случаях не требуется доказывания *вины причинителя вреда*.

Распространено мнение о том, что медицинская ошибка всегда является условием освобождения медиков от ответственности за при-

---

<sup>1</sup> См.: Андреев Ю. Гражданско-правовые договоры возмездного оказания услуг (глава 39 ГК РФ) // Хозяйство и право. 2006. № 1. С. 120.

<sup>2</sup> См.: Правила предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями: утв. Постановлением Правительства РФ № 27 от 10.01.1996 // СЗ РФ. 1996. № 3. С. 194.

<sup>3</sup> Козьминых Е. «Бесплатные» медицинские услуги как форма возмездных отношений // Российская юстиция. 2002. № 12. С. 28.

чинение вреда пациенту в связи с отсутствием вины, потому что медицинская ошибка «является следствием ошибочного представления, отсутствия знаний о чем-либо и невозможности восполнить в данный момент эти незнания». При такой врачебной ошибке, «заблуждении (причем существенном) в поведении врача отсутствует вина»<sup>1</sup>. Очевидно, что по этим причинам медицинская ошибка может быть квалифицирована как невиновная и освобождать от ответственности лишь при медицинском вмешательстве в условиях крайней необходимости или «*обоснованного риска*».

Если ответственность наступает независимо от вины медицинского учреждения, то акцент переносится на доказывание причинной связи, между действиями (бездействием) медицинского учреждения и наступившим вредом, а это — трудновыполнимая для пациента задача. Вопрос привлечения медицинских работников или учреждений здравоохранения к ответственности за ненадлежащее оказание медицинской помощи находит свое отражение в числе многочисленных жалоб и претензий на неправильные или неправомерные действия медицинских работников при исполнении ими своих профессиональных обязанностей<sup>2</sup>. Самостоятельно оценить, например квалификацию медицинского персонала является задачей сложной и требует выработки определенных подходов, как оценка качества предоставления медицинской услуги в целом.

В юридической, медицинской и судебно-медицинской литературе достаточное отражение нашли вопросы ответственности медицинских работников за правонарушения в сфере медицинской деятельности.

Врачебная ошибка, врачебный риск и несчастный случай в условиях медицинской деятельности законодательством не предусмотрены, что не способствует общей трактовке этих понятий не только медицинскими работниками и работниками правоохранительных органов, но также и среди судейского корпуса.

Прежде чем приступить к совершению рискованных действий, медицинский работник должен провести всевозможные медицинские

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Ойгензихт В. А.* Врачебная ошибка и врачебный риск // Укрепление законности и правопорядка в период развития социализма: сборник статей. Душанбе, 1996. С. 75; *Звездина Ю. А.* Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда при оказании медицинских услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 15; *Сидорович Ю. С.* Указ. соч. С. 19.

<sup>2</sup> *Гнатюк О. П.* Врачебные ошибки и профессиональные правонарушения. Ответственность медицинских работников и меры предупреждения // Вестник Росздравнадзора. 2016. № 2. С. 16–21.

расчеты, не только опираясь на свои знания и опыт, но и учитывая современные достижения медицинской науки.

Понятие «риск» не идентично понятию «опасность». Вместе с этим риск включает в себя вероятность опасности. Поскольку в нем заключена вероятность опасности, то он должен быть обоснованным. Для признания риска обоснованным предполагается принятие врачом достаточных мер для предотвращения вероятного вреда, то есть рискованные меры для достижения общественно-полезной цели должны сочетаться с мерами предотвращения их возможных неблагоприятных последствий. Обоснованный риск полагает предвидение существа и величины вреда. С риском связано понятие «информированного добровольного согласия на вмешательство», откуда появилась необходимость правовой оценки указанных понятий, связанных с возрастающей правовой регламентацией медицинской деятельности.

Действия врачей, связанные с неблагоприятными исходами, делая на несчастные случаи, врачебные ошибки, профессиональные правонарушения и, в последнее время, отдельными авторами стали применяться термины, «некачественное оказание медицинской помощи», «ненадлежащее оказание медицинской помощи».

Данная проблема, как и проблема экспертизы (оценки) качества медицинской помощи должна найти свое отражение как в готовящемся Законе о здравоохранении в Российской Федерации, так и в ряде других нормативных актов федерального уровня, включая поправки к уже действующему уголовному Кодексу РФ посредством общих усилий Законодателя и медицинской общественности России.

Обосновано, что медицинская деятельность, исходя из положений ст. 1079 ГК РФ, должна признаваться источником повышенной опасности, с применением соответствующих правовых последствий при наступлении ответственности лечебного учреждения без учета его вины.

Предложено отступить от принципа юридического равноправия сторон, и возложить обязанность доказывания отсутствия причинно-следственной связи между действиями врача и вредом, причинным здоровью пациента, на медицинскую организацию, осуществлявшую лечение больного.

Кроме того, стоит обратить внимание на несвоевременность оказания медицинской помощи ввиду необходимости неоднократного подтверждения пациентом того или иного диагноза методом сбора необходимой документации. Для чего следовало бы создать единую базу со внесением и актуализацией текущих и хронических заболева-

ний пациента, дабы предотвратить неблагоприятные исходы в случаях применения экстренной медицинской помощи, т.е. прибегая к медицинскому риску.

Таким образом, при поступлении пациента в медицинское учреждение возможно сократить не только время для диагностики и принятия правильной методики врачевания, но и принятия решений для оказания срочной медицинской помощи в кратчайшие сроки по средствам взаимодействия медицинских учреждений, имеющих общую базу данных по гражданам, проходящим обследования, получающим медицинскую помощь в иных, в том числе частных медицинских организациях.

Предлагается внести изменения на уровне Министерства здравоохранения РФ, инициировать внесение изменений в законодательство о здравоохранении и сформировать юридическую основу предупреждения врачебной ошибки и правонарушений по различным направлениям начиная от формирования правовой основы для повышения качества медицинской помощи, заканчивая утверждением строгих требований к медицинским работникам. Внести дополнения в части уголовной и административной ответственности медицинских работников, причинившим вред жизни и здоровью пациенту и гражданину.

Согласно чему следует дополнить ст. ст. 1064 ГК РФ в части отнесения основания ответственности за причинение вреда при обоснованном и не обоснованном риске медицинского персонала.

© Ермакова М. Е., 2018

## КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

В российской юридической литературе интерес к конституционализации права проявился в последние десятилетия. В зарубежной литературе эта проблематика начала исследоваться значительно раньше. Следует отметить, что определение юридических критериев оценки тех или иных понятий относится к трудно и длительно решаемым проблемам права. Хотя термины «конституционализм» и «конституция» происходят от одного корня, они, тем не менее, не равнозначны и имеют разные значения в современной юридической науке. Сам термин «конституционализм» появился в американской политико-правовой мысли в конце XVIII — начале XIX в. Деятели американской революции и основатели Конституции США 1787 г. выделяли им верховенство писаной конституции над издаваемыми законами и иными правовыми актами. Однако с конца XVIII в. и по настоящее время многие органы и государственно-правовые институты США существуют и действуют не на основе статутного права, а в силу обычаев и сложившейся практики. Следовательно, процесс приспособления к новым социальным и политическим условиям еще далеко не закончен. Крупные политические скандалы настоящего времени выявили пробелы в конституционной системе, восполнение которых стало насущной задачей общества и органов государственной власти США.

Понятие конституционализма не раскрывается сколько-нибудь однозначной формулировкой ни в отечественных, ни в зарубежных доктринальных источниках. Устоявшееся понятие конституционализма включает два уровня понимания, первый из которых определяет его как правление, ограниченное конституцией, как политико-правовую теорию, обосновывающую необходимость установления конституционного строя. Вместе с тем конституционализм может быть охарактеризован и как определенная политическая практика, реализуемая в соответствии с установленными принципами. В ходе практического применения предписаний конституции появляются

---

\* Жильская Людмила Валентиновна — профессор кафедры гражданского права и процесса Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, доктор юридических наук, доцент.

\*\* Жильский Николай Николаевич — профессор кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского университета при МПА ЕврАзЭС, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

новые учреждения, принимающие новые конституционные законы, существенно дополняющие, а иногда и изменяющие нормы конституции, т.е. на практике складывается порядок осуществления государственной власти, который может существенно отличаться от порядка предписанного юридической конституцией. Таким образом, конституционализм следует понимать как теорию и практику организации государственной и общественной жизни в соответствии с конституцией в материальном смысле слова.

Немалое значение имеет и необходимость приспособления конституционного законодательства к учету новых условий развития наций в рамках унитарных или федеративных государств. Ведущее место заняла идеология прав человека, а также транснациональная конституционализация, влияние конституционных принципов и ценностей на международный и региональный правопорядок. Конституционализм понимается в настоящее время как система норм, институтов и социальной практики, направленная на гарантии расширяющихся прав личности в обществе. Кроме этого понятие «конституционализм» включает в себя и особую правовую идеологию, нацеленную на предотвращение деспотизма и гарантирующую индивидуальные свободы. Эта идеология предполагает формулирование особых принципов в сфере организации публичной власти: выборное представительство, господство права и разделение властей. Современные исследователи расширяют данное определение тезисом о соблюдении всемирно признанных прав человека. Качественной особенностью нашей эпохи является то, что во всех развитых странах сохраняется политический режим демократии и соответствующие ему институты. Политические ценности конституционализма фактически получили нормативное закрепление и представляют собой ценностные парадигмы, которым должно следовать позитивное право.

Однако исторический контекст возникновения, формирования и развития конституционализма в разных странах существенно менял масштаб, формы проявления и трактовки этого понятия. Как известно, либеральное правовое конституционное государство стало политическим противовесом абсолютизму. В либеральном государстве институты власти рассчитаны на то, что граждане как автономные субъекты, способны самостоятельно решать свои частные дела и поэтому государство приходит им на помощь лишь тогда, когда они требуют защиты собственности, безопасности или свободы. Однако свободная конкуренция естественным образом ведет к монополизму, так как производители, в чьих руках сосредоточена большая часть



производства и товаров, оказываются силой, уничтожающей систему саморегулирования, а значит, создается основа для сосредоточения власти в руках отдельных групп и разрушается гражданское общество. Возникнув как либеральная антитеза абсолютизму, конституционализм в дальнейшем столкнулся с необходимостью ограничения самой демократии и предотвращения ее деструктивных проявлений.

Переход от сословно-бюрократического авторитарного режима к бессловному гражданскому обществу исторически закономерен. В конце XX в. в Восточной Европе конституционализм стал формой преодоления тоталитарных однопартийных систем. Во многих странах он является формой перехода от авторитарных коррупционных режимов к правовому государству. В современном конституционном государстве регулирование прав человека представляет собой деятельность, в которой задействованы не только органы законодательной и исполнительной власти, но и суды. Изменение походов к толкованию права предполагает признание открытого характера прав человека, необходимость обоснования допустимости ограничения прав человека, поиск справедливого баланса между правами и интересами. Опыт развития государств запада показывает, что возможности государства в проведении социальных реформ не безграничны. Путь к реализации основных принципов: справедливости, преодоления фактического неравенства, устранения резких расхождений материальных статусов индивидов длительный, а часто и трудно достижимый. Конституционное развитие стран Восточной Европы после 1989 г. ставит задачу переосмысления категорий либерального конституционализма применительно к постсоциалистическому и постсоветскому периоду трансформации их политических и правовых систем. Современные государства должны не только охранять свободу, но и считаться с необоримым стремлением граждан к равенству.

Концепция государственной политики, основанной на праве и обеспечивающей справедливость и постепенное устранение резких социальных неравенств, является важным аспектом модели нового общества, которое должно быть сформировано в России. Конституционализм прочно вошел в повседневную общественно-политическую жизнь зарубежных стран, однако в российской науке конституционного права конституционализму стало уделяться активное внимание лишь в последнее десятилетие. Российская конституционная модель организации и осуществления государственной власти вариативна. Она может развиваться и в русле современного конституционализма, и в духе характерной для России тенденции к авторитарности управ-

ления. Какое из этих направлений будет реализовано, зависит от российского гражданского общества. К сожалению, многими гражданами России положения доктрины прав человека воспринимаются лишь как дань демократическому международному имиджу страны.

События последних лет заставляют конституционные права человека претерпевать серьезные испытания. Активное упорное навязывание отдельными странами единого правопорядка привело к массовой стихийной миграции граждан Азии и Африки. Сегодня, на примере масштабного переселения народов в Европу, массовой миграции людей из регионов, где идут военные действия, особенно заметна необходимость поиска новых формулировок общественного договора о неотъемлемости прав и свобод, об их защите. Изменилась среда существования современного конституционализма, что находит свое выражение в глобализации сферы действия гарантий прав человека, трансформации национальных правовых систем, которые формируются сегодня под влиянием наднациональных факторов. Сегодня, к сожалению, права человека превратились в инструмент давления большой политики. Российская Федерация, провозглашающая идеи конституционализма и прав человека, непосредственно участвует во многих мировых процессах и должна давать адекватный ответ на такие процессы, в частности обеспечивать верховенство Конституции и права, совершенствования принципов конституционализма.

Проблемы конституционализма сегодня все чаще рассматриваются в свете новых социальных вызовов, трансформацией современного европейского общества, для которого все в большей степени характерно культурное, этническое и религиозное разнообразие. Базовыми элементами правовой культуры становятся космополитизм и универсальность прав человека. Конкретизация конституционных принципов должна осуществляться посредством разработки правовых норм исходя из определенных моральных постулатов. Таким образом, конституционализм должен обладать способностью общественными и государственно-правовыми способами защитить свои ценности, принципы и институты.

© Жильская Л. В., 2018

© Жильский Н. Н., 2018

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Права человека неотделимы от социальной деятельности людей, от общественных отношений, способов бытия индивида. Права человека органично вплетены в общественные отношения, они являются нормативной формой взаимодействия людей, упорядочения социальных связей, координации их поступков и объективно необходимы для обеспечения нормального функционирования индивида, общества, государства. Такие права, как право на жизнь, на достоинство, неприкосновенность личности, свободу совести, мнений, убеждений, автономию личной жизни, право на участие в политических процессах и др., являются необходимыми условиями жизни человека в цивилизованном обществе и должны быть признаны и охраняемы государством.

К содержанию прав человека и их распределению в обществе необходимо подходить конкретно-исторически. Современный перечень прав человека [7, с. 56] зафиксированный в международно-правовых документах, — результат длительного исторического становления эталонов и стандартов, которые стали нормой современного общества. Решающим этапом в развитии прав человека явились буржуазно-демократические революции XVII–XVIII вв., которые выдвинули не только широкий набор прав человека, но и принцип формального равенства, ставший основой универсальности прав человека, придавший им подлинно демократическое звучание. Права человека, основанные на формальном равенстве, стали одним из главных ценностных ориентиров общественного развития, они оказали огромное влияние на характер государства, сделались ограничителями его всевластия, способствовали установлению демократического взаимодействия между государственной властью и индивидом, освободив последнего от чрезмерной опеки и подавления его воли и интересов со стороны властных структур. Формирование правового государства было бы невозможно без утверждения в общественном сознании и практике прав человека.

Новый этап в регулировании международного сотрудничества в области прав человека начался после принятия Всеобщей деклара-

---

\**Захаренко Ирина Сергеевна* — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургская юридическая академия, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин.

ции прав человека 1948 года (далее Всеобщая декларация)<sup>1</sup>. Всеобщая декларация заложила основы унификации в сфере прав человека. В преамбуле Декларации отмечено «...всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения этого обязательства»<sup>2</sup>, т.е. решено было добиваться положения, при котором права человека одинаково трактовались бы в государствах с разными политическими системами, в разных точках земного шара. Иначе говоря, Всеобщая декларация заложила начало «стандартизации» в сфере прав человека. Логическим продолжением деятельности ООН после принятия Всеобщей Декларации прав человека была подготовка Пактов о правах человека (далее — Пакты)<sup>3,4</sup>. Декларация и Пакты стали отправной точкой, базисом, а затем и ядром всей системы универсальных международных актов по правам человека, принятых в рамках ООН (около 300 документов), и правовым ориентиром и стандартом для десятков и сотен региональных и двухсторонних международных договоров, составивших в совокупности разветвленную систему принципов и норм, определяющих виды и содержание прав и свобод человека, а зачастую и порядок их реализации и механизм защиты.

Необходимо отметить, что исследования, проведенные Е. А. Лукашевой являются свидетельством неразрывной связи между необходимостью поддержания международного мира и правопорядком и соблюдением основных прав человека<sup>5</sup>.

Однако разработка и утверждение большого количества международных актов по правам человека не предусмотрели их неукоснительной реализации. Поэтому, возможность создания универсальной концепции прав человека обусловлена тем, что в основу жизнедеятельности международного сообщества должны быть положены принципиальные императивные требования безопасности человека и всеобщей значимости его прав, прежде всего в отдельном государстве.

Следует отметить, что со времени возникновения прав человека прошли столетия, новые экономические, геополитические, социаль-

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998. 10 дек.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 1944. № 12.

<sup>4</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 1944. № 12.

<sup>5</sup> Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М., 2011. с. 465.

ные условия определяют необходимость анализа современного состояния прав и свобод человека, тех изменений их содержания, принципов, реальности действия, которые неизбежно совершались под влиянием новых факторов, как универсальных, так и региональных. Особенности прав человека в новом веке состоят в том, что они развиваются в условиях противоречий, как сохранившихся от предыдущих этапов развития, так и вновь возникающих. Это создает значительные трудности на пути их утверждения, а также затрудняет реализацию прав человека в различных регионах мира. Появляются новые потенциальные угрозы безопасности международному миру и правопорядку. Организация Объединенных Наций относит к таким угрозам межгосударственные и внутригосударственные конфликты, споры регионального и субрегионального масштаба, террористические акты, распространение оружия массового поражения, незаконную торговлю оружием<sup>1</sup>.

Если говорить о действительном существовании прав человека в глобальном пространстве, то они должны представлять собой эталонный взаимосогласованный формат поведения всех участников международного общения<sup>2</sup> [6, с.79]. Придание правам человека универсального характера означает их изъятие из внутренней компетенции государств и перевод в надгосударственный уровень, предполагающий деятельность межгосударственных институтов, формулирующих правила и стандарты, которые могут отличаться от правил и стандартов, сформулированных национальными институтами публичной власти.

Однако, следует отметить, что достигнутый уровень и эффективность межгосударственного сотрудничества в области прав человека не могут претендовать на универсальность. В. А. Карташкин отмечает, что примат международного права не является абсолютным, так как «ограничивается тем объемом, в соответствии с которым международное право регулирует межгосударственные и внутригосударственные отношения»<sup>3</sup>.

Это высказывание подтверждается принятым 14 декабря 2015 года Федеральным конституционным законом № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон

---

<sup>1</sup> Справочник по практике Совета Безопасности ООН. <http://www.un.org/ru/sc/reperoire/aktions.shtml>.

<sup>2</sup> Кириленко В. П., Алексеев Г. В. Международное право и информационная безопасность государств: монография. СПб.: СПб ГИК и Т, 2016. С. 79.

<sup>3</sup> Карташкин В. А. Международные пакты о правах человека: ценностные характеристики: материалы международной научно-практической конференции. М., 2016. С. 27.

«О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>1</sup>, который закрепляет право Конституционного Суда не признавать обязательность исполнения в Российской Федерации решений международных судебных инстанций, если они противоречат Конституции РФ. Следовательно, в случае возникновения противоречия между данными судебными актами, Российская Федерация имеет право отказаться от исполнения решения международного суда.

Таким образом, универсальная концепция прав человека должна учитывать особенности и формы проявления прав человека в различных цивилизациях. В ней должны найти отражение региональная специфика и стремление традиционных обществ обеспечить сохранение своих индивидуальных особенностей, своего подхода к правам человека, определяемого историей их развития — с одной стороны, и традициями — с другой. Неэффективность сегодня действующей системы прав человека можно объяснить тем, что она не в полном объеме учитывает особенности исторического, социально-экономического, политического развития отдельных государств, их ментальность.

Нельзя не согласиться с В. А. Карташкиным, который предлагает создать единую хартию прав человека на основе Всеобщей декларации прав человека, пактов по правам человека и других документов. По мнению В. А. Карташкина, документ должен закрепить нормы и принципы в области прав человека, а также определить основные направления их развития, учитывая интересы различных цивилизаций и пожеланий народов<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что международное и национальное право на сегодняшний день являются тесно взаимодействующими системами, особенно в области обеспечения прав человека. Таким образом, разработка и реализация универсальной концепции прав человека предполагает согласованность действий всех участников международного сообщества, так как права человека — это неотъемлимое, неотчуждаемое достижение человеческого рода.

© Захаренко И. С., 2018

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>2</sup> *Карташкин В. А.* Международные пакты о правах человека: ценностные характеристики: материалы международной научно-практической конференции. М., 2016. С. 28.

## К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИИ СОМАТИЧЕСКИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В системе ценностей нового мирового порядка ведущее место занимают естественные и неотъемлемые права и свободы человека и гражданина. Права и свободы являются важнейшей характеристикой сущности человеческого бытия, реализация и обеспечение которых определяют наличие социального прогресса и возможности выживания и приспособления человека к постоянно меняющимся условиям современной действительности.

По словам Н. И. Матузова<sup>1</sup>, тезис о собственности и самостоятельном характере прав человека в современной юридической литературе является общепризнанным. В рамках реализации прав человека определяются наиболее важные и основополагающие потребности и интересы, благодаря которым человек формируется как личность, как активный участник общественной жизни. Мировое сообщество высокоразвитых стран рассматривает права человека в контексте главного критерия процветания и стабильного социально-экономического развития.

Теоретическая платформа общечеловеческой концепции прав и свобод нашла свое выражение в национальном законодательстве, действующих международных договорах, конвенциях и пактах, создавая обязательные с правовой точки зрения нормы поведения государств в области защиты прав человека как универсальной категории<sup>2</sup>.

На сегодняшний день важным моментом в развитии института прав является обеспечение и гарантии защищенности человека и гражданина.

Ж. Маритен указывает на то, что ни одно «новое право» в рамках исторического развития человеческого общества не было признано без борьбы и без сопротивления некоторых «старых прав»<sup>3</sup>.

Тема человеческой телесности всегда волновала представителей различных направлений научного знания, прежде всего, философии, в рамках которой человек — это «союз» души и тела. В настоящее время все известные научные подходы к пониманию человеческого

---

\* *Ильченко Кристина Викторовна* — аспирант Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина

<sup>1</sup> *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 261.

<sup>2</sup> *Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / под ред. Р. М. Валеева.* М.: Статут, 2011. С. 830.

<sup>3</sup> *Маритен Ж.* Человек и государство. М., 2000. С. 99.

тела сводятся к тезису: несмотря на то, что тело не является сущностной особенностью личности, без него многие аспекты жизни человека были бы невозможны.

Проблематика соматических прав привлекает внимание в самых различных сферах науки, в том числе юридической.

Родоначальником введения понятия «личностные (соматические) права» является доктор юридических наук В. И. Крусс<sup>1</sup>.

Интересна позиция А. М. Цалиева и О. Т. Сланова в вопросе отождествления соматических прав с правом человека на физическую, телесную и духовную свободу, которая выражается в юридически закрепленной возможности удовлетворять свои желания посредством принадлежащего ему тела на абсолютизированном праве собственности в установленных законом рамках. Закон не должен ограничивать притязания и желания телесного и духовного характера, а также волю и свободу человека, в тоже время не нарушая основные, неотъемлемые права других людей<sup>2</sup>.

А. М. Солнцев и А. Б. Мезяев определяют соматические права как признанную государством и обществом возможность определенного поведения, которая выражается в полномочиях по распоряжению человеком своим телом<sup>3</sup>.

Как новое направление в юридической науке<sup>4</sup> соматические права рассматриваются О.Э. Старовойтовой. В докторской диссертации Ольги Эдуардовны ещё в 2006 году были сформулированы авторские подходы к механизму реализации и защиты соматических прав человека и гражданина в Российской Федерации<sup>5</sup>, на которых и базируется данное исследование.

В содержании большинства деклараций, конвенций и иных международно-правовых документов человеческое достоинство упоминается в контексте обоснованности естественности и неотчуждаемости основополагающих прав и свобод человека. При этом вышепе-

---

<sup>1</sup> Ковлер А. И. Антропология права. М.: Норма, 2002. С. 426–427.

<sup>2</sup> Цалиев А. М., Сланов О. Т. Право на телесную, физическую свободу человека в контексте теории соматических прав // Право и политика. 2008. № 2. С. 400–403.

<sup>3</sup> Мезяев А. Б. Новое поколение прав человека: соматические права // Международная и внутригосударственная защита прав человека / под ред. Р. М. Валеева. М., 2011. С. 14.

<sup>4</sup> Старовойтова О. Э. Соматические права человека — новое направление в юридической науке // Теория государства и права. 2017. № 4. С. 79–81.

<sup>5</sup> Старовойтова О. Э. Юридический механизм реализации и защиты соматических прав человека и гражданина в Российской Федерации (историко-правовой и теоретический анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006.



речисленные документы содержат лишь констатацию факта того, что человеческое достоинство не зависит от социального, материального положения, рождения, убеждений человека и других признаков<sup>1</sup>.

Исследуемые права носят сугубо личностный характер и называются соматическими. Они не вписываются в так называемый комплекс позитивных прав — политических, экономических, духовных. Тем не менее, уровень развития современного биомедицинского знания ставит перед государством новые задачи, в числе которых особое значение приобретает проблематика гарантированности прав человека по распоряжению своим телом.

Спорным является вопрос о легализации указанной группы прав, при ответе на который необходимо учитывать, что с одной стороны правового регулирования данной сферы общественных отношений требует современный уровень развития науки и медицины, с другой стороны — правовое регулирование должно осуществляться таким образом, чтобы не нарушать укоренившиеся в обществе моральные ценности и установки, не нарушать другие права человека<sup>2</sup>.

М. А. Лаврик выделяет три основные тенденции в соматических правах, а именно<sup>3</sup>:

1. Указанный автор считает данные права уже признанными и состоявшимися. Сегодня совершенствуются пути их защиты.

2. Имеется тенденция к расширению соматических прав, в их числе указывается эвтаназия.

3. Третья выделенная М. А. Лаврик тенденция как бы перекрывает первые две и заключается в непризнании возможности человека самостоятельно распоряжаться своим телом. Непризнание выражается как со стороны общества в целом, каких-либо социальных групп, так и со стороны отдельных исследователей<sup>4</sup>.

Таким образом, несмотря на имеющиеся разногласия можно считать что соматические права являются признанной научной категорией.

© Ильченко К. В., 2018

---

<sup>1</sup> Старовойтова О. Э. Тело и закон. СПб.: ГУАП, 2006. С. 79.

<sup>2</sup> Ананских И. А., Чернова О. Ю. Соматические права в системе прав человека // Юридическая наука: история и современность. 2013. № 12. С. 11.

<sup>3</sup> Лаврик М. А. Гарантии конституционных прав человека (соматический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ом. гос. ун-т им. Ф. М. Достоевского. Омск, 2006. С. 11.

<sup>4</sup> Там же

**О РОЛИ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ  
ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ  
О РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ СВОИХ ПРАВ И СВОБОД,  
И ИХ ПРИЗНАНИИ УПОЛНОМОЧЕННЫМИ  
ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ**

Обращения граждан Российской Федерации являются важнейшим каналом обратной связи населения с органами государственной и муниципальной власти. Граждане вправе обращаться в органы власти и к их уполномоченным должностным лицам с предложениями, заявлениями и жалобами, и рассчитывать на их «объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение» в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.11.2017).

Жители Санкт-Петербурга могут реализовать право на обращение, подав обращение либо в письменной форме, либо в форме электронного документа через официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга<sup>1</sup>. На главной странице данного сайта есть вкладка «Единый портал обращений граждан», нажав на которую пользователь попадает на страницу «Электронная приёмная обращений граждан»<sup>2</sup>, на которой нажав на вкладку «отправить обращение» переходит на страницу с «формой обращения»<sup>3</sup>, заполнив которую и нажав клавишу «отправить обращение», может таким образом направить обращение в соответствующий орган. Обращения граждан, поступившие через Единый портал обращений граждан ([www.letters.gov.spb.ru](http://www.letters.gov.spb.ru)), рассматриваются в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Кроме того, на главной странице официального сайта Администрации Санкт-Петербурга имеется вкладка [«Наш Санкт-Петербург» — интернет-портал]. На главной странице «Единый пор-

---

\* *Каплунов Андрей Иванович* — профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

<sup>1</sup> Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга / URL: <https://www.gov.spb.ru/> (дата обращения: 18.10.2018).

<sup>2</sup> Электронная приёмная обращений граждан / URL: <https://letters.gov.spb.ru/> (дата обращения: 18.10.2018).

<sup>3</sup> Отправить обращение / URL: <https://letters.gov.spb.ru/reception/form/> (дата обращения: 18.10.2018).

тал обращений граждан» также есть вкладка [Портал «Наш Санкт-Петербург»]. Нажав на эти вкладки, пользователь попадает на портал «Наш Санкт-Петербург»<sup>1</sup>, «Проект» которого реализован по инициативе Губернатора Санкт-Петербурга Г. С. Полтавченко.

Через этот портал всем желающим предлагается: «Примите участие в улучшении нашего города», «сообщить о проблеме». К примеру, на объекте «Дом» предлагается сообщить о такой «проблеме» как «нарушение правил пользования общим имуществом» многоквартирного дома собственниками жилья, а именно «Размещение инженерного и технического оборудования на фасаде и кровле многоквартирного дома с нарушением установленного порядка». Речь идёт, как правило, о размещении собственниками жилья многоквартирного дома на лицевом фасаде кондиционеров (внешних устройств систем кондиционирования), спутниковых антенн, т. е. объектов благоустройства, обеспечивающих комфортное проживание в жилом помещении.

В пользовательском соглашении<sup>2</sup>, которое заключается между «оператором»<sup>3</sup> и «пользователем»<sup>4</sup> сказано, что «5.4. К отношениям, возникающим в связи с эксплуатацией Портала, не применяются положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Вместе с тем, указанным законом установлено, что под заявлением как видом обращения понимается, в том числе, «сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов». Эта фраза находится в середине текста нормы-дефиниции, раскрывающей понятие заявления (п. 3 ст. 4 59-ФЗ). Исходя из данной нормы сообщение о «Размещении инженерного и технического оборудования на фасаде и кровле многоквартирного дома с нарушением установленного порядка», т.е. порядка, установленного законом или иным нормативным правовым актом, относится к числу «заявлений», порядок рассмотрения которых регламентируется 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Несмотря на установленный данным зако-

---

<sup>1</sup> Портал «Наш Санкт-Петербург» // URL: <http://gorod.gov.spb.ru/> (дата обращения: 18.10.2018).

<sup>2</sup> Страница «Пользовательское соглашение» в разделе «О портале» на Портале «Наш Санкт-Петербург» // URL: <http://gorod.gov.spb.ru/gp/> (дата обращения: 18.10.2018).

<sup>3</sup> Оператор – Комитет по информатизации и связи, осуществляющий свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и Санкт-Петербурга (далее — Оператор).

<sup>4</sup> Пользователь — физическое лицо, получившее в установленном порядке доступ к сервисам портала «Наш Санкт-Петербург» (далее — Пользователь).

ном порядок рассмотрения обращений, поступивших в государственный орган в форме электронного документа, при рассмотрении выложенных на портал сообщений о нарушениях «законов и иных нормативных правовых актов» он не соблюдается.

Как показывает практика, рассмотрение поступивших на портал от пользователей сообщений о фактах размещения на лицевых фасадах многоквартирных домов кондиционеров, спутниковых антенн, происходит следующим образом. К примеру, сообщение от автора «Александр С.» направляется в Государственное казённое учреждение «Жилищное агентство Выборгского района»<sup>1</sup> Санкт-Петербурга (координатор), затем в Общество с ограниченной ответственностью «Жилкомсервис № 1 Выборгского района»<sup>2</sup> (исполнитель). Исполнительному органу государственной власти Санкт-Петербурга — Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга — при рассмотрении этого сообщения отводится роль контролёра, который осуществляет «контроль качества и своевременности обработки Сообщений со стороны Координатора и Исполнителя».

Пользователь портала «Александр С.» в этой цепочке выступает в качестве информатора о проблеме, которая относится к числу нарушений и включена в «Классификатор сообщений, поступающих от граждан на портал «Наш Санкт-Петербург»<sup>3</sup>, и по сути должен являться инициатором производства по рассмотрению сообщения (заявителем).

Основанием для включения в Классификатор такой «проблемы» как «Размещение инженерного и технического оборудования на фасаде и кровле многоквартирного дома с нарушением установленного порядка» являются следующие нормы подзаконных нормативных актов Санкт-Петербурга как субъекта Российской Федерации:

1. Пункт 4 Эстетического регламента оборудования (Приложение № 4 к Правилам благоустройства территории Санкт-

---

<sup>1</sup> Осуществляет от имени Санкт-Петербурга права и обязанности наймодателя жилых помещений государственного жилищного фонда Санкт-Петербурга.

<sup>2</sup> Коммерческая организация, осуществляющая управление многоквартирными домами, в том числе заключение с жилищно-строительными и жилищными кооперативами, иными объединениями собственников недвижимости в жилищной сфере, созданными для управления многоквартирных домов, ... договоров управления многоквартирными домами (из УСТАВа Общества с ограниченной ответственностью «Жилкомсервис № 1 Выборгского района» от 30 октября 2009 г.).

<sup>3</sup> URL: [http://gorod.gov.spb.ru/media/content/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%A7%D0%9D%D0%AB%D0%99\\_%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%A1%D0%98%D0%A4%D0%98%D0%9A%D0%90%D0%A2%D0%9E%D0%A0\\_03.09.2018\\_.pdf](http://gorod.gov.spb.ru/media/content/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%A7%D0%9D%D0%AB%D0%99_%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%A1%D0%98%D0%A4%D0%98%D0%9A%D0%90%D0%A2%D0%9E%D0%A0_03.09.2018_.pdf) (дата обращения: 19.10.2018).

Петербурга в части, касающейся эстетических регламентов объектов благоустройства и элементов благоустройства, утверждённых постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 31 января 2017 г. № 40, в котором сказано:

«4. Требования к внешнему виду и размещению инженерного и технического оборудования фасадов зданий, сооружений (включая наружные блоки систем кондиционирования и вентиляции, вентиляционные трубопроводы, вентиляционные решетки, декоративные решетки, антенны ...

4.4. Запрещается размещение инженерного и технического оборудования над тротуарами, **на лицевых фасадах**, кроме размещения в скрытых для визуального восприятия местах, ...».

2. Наличие данного запрета делает невозможным согласование «листа согласования» для размещения на лицевом фасаде инженерного и технического оборудования. В Правилах благоустройства территории Санкт-Петербурга и о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга, утверждённых постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 9 ноября 2016 г. № 961, установлено:

«5.2.5. Основания для отказа в согласовании листа согласования:

5.2.5.1. Нарушение архитектурного облика Санкт-Петербурга, эстетического состояния территории Санкт-Петербурга, архитектурно-градостроительного облика зданий, сооружений (для фасадов)».

Указанный запрет на размещение технического оборудования (включая антенны, кондиционеры) на лицевых фасадах зданий, сооружений и основание для отказа листа согласования установлены подзаконными нормативными актами субъекта Российской Федерации.

Указанные нормы подзаконных нормативных актов субъекта Российской Федерации ограничивают конституционные права граждан, предусмотренные:

1) частью 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации: «4. Каждый имеет право свободно искать, **получать**, передавать, производить и распространять **информацию** любым законным способом». В частности, спутниковые антенны в данном случае являются техническим оборудованием, обеспечивающим реализацию права «каждого» на получение информации любым законным способом;

2) частью 2 статьи 35 Конституции Российской Федерации: «2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, **пользоваться** и распоряжаться им как единолично, так и **совместно с другими лицами**».

3) частью 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации: «1. Каждый имеет право на **охрану здоровья**», в том числе путём установки систем кондиционирования для поддержания безопасного для здоровья температурного режима в жилом помещении.

В части 3 статьи 55 Конституции РФ закреплена норма о том, что «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены **федеральным законом** только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (*выделено мною — А. К.*).

В силу положений части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации не могут быть признаны законными ограничения прав и свобод человека и гражданина (в том числе, права на информацию, на охрану здоровья), установленные не федеральным законом, а иными нормативными правовыми актами. Кроме того, решения правоприменителя (отказ уполномоченного должностного лица в согласовании «листа согласования»), основанные на нормах, которые не могут быть признаны законными в контексте реализуемого гражданином конституционного права, также не являются законными.

Конституцией Российской Федерации, также установлено:

в статье 2: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»;

в статье 18: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими».

Под непосредственным действием в данном случае понимается их распространение на рассматриваемый круг общественных отношений и учёт этих норм участниками данных правоотношений при совершении юридически значимых действий и принятии соответствующих решений.

Исходя из конституционных положений, закреплённых в статье 18 и части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, *запрет*, установленный подзаконным нормативным актом, для «правообладателя» прав, предусмотренных частью 2 статьи 35, частью 1 статьи 41, частью 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации, *является ничтожным*. Несмотря на наличие данного запрета, граждане Российской Федерации, как правообладатели указанных конституционных прав, разместив спутниковые антенны и кондиционеры на лицевом фасаде здания не выходят за рамки предоставленных им Конституцией Российской Федерации и действующим федеральным законо-

дательством прав на пользование принадлежащим им на праве общей долевой собственности имуществом, права на получение информации, права на охрану здоровья.

На практике, управляющие компании (например, «Жилкомсервис № 1 Выборгского района»), которым поручено исполнение материала по указанной «проблеме», инициированной пользователем портала «Наш Санкт-Петербург», направляют собственнику квартиры предписание с требованием «осуществить своими силами и за свой счет демонтаж незаконно установленного оборудования и привести общее имущество дома в первоначальное надлежащее состояние». При невыполнении предписания обращаются в суд с исковым заявлением «об обязанности совершить определенные действия», а именно «демонтировать самовольно установленную» спутниковую антенну или наружный блок системы кондиционирования.

При этом, пользователь портала «Наш Санкт-Петербург», разместивший на портале указанную «проблему», в приведённом выше примере это «Александр С.», наблюдает за развитием этой ситуации со стороны. Кроме того, в пользовательском соглашении, которое заключается между «оператором» и «пользователем» при регистрации пользователя на портале в разделе «3. Права и обязанности сторон» закреплено, что «3.1. Оператор обязан: ... 3.1.2. Не разглашать, не передавать информацию третьим лицам о Пользователе и его операциях на Портале, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в статье 2 сказано, что «Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно». Вместе с тем, «Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц». Установленный данным законом порядок рассмотрения таких обращений, кроме всего прочего, обеспечивает предупреждение нарушений прав и свобод других лиц (в том числе, собственников жилых помещений).

Все вышесказанное позволяет сформулировать следующие выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию использования цифровых технологий для реализации гражданами Санкт-Петербурга права на обращения:

---

<sup>1</sup> Страница «Пользовательское соглашение» в разделе «О портале» на Портале «Наш Санкт-Петербург» // URL: <http://gorod.gov.spb.ru/gp/> (дата обращения: 18.10.2018).

1. «Классификатор сообщений, поступающих от граждан на портал «Наш Санкт-Петербург», утверждённый Вице-Губернатором Санкт-Петербурга — Руководителем Администрации Губернатора Санкт-Петербурга от 3 сентября 2018 года<sup>1</sup>, необходимо привести в соответствие с федеральным законодательством, а именно, из него должна быть исключён пункт, предусматривающий такую категорию сообщений как «нарушение правил пользования общим имуществом», причины возникновения «Размещение инженерного и технического оборудования на фасаде и кровле многоквартирного дома с нарушением установленного порядка» и внесение корректив в соответствующий раздел портала.

2. Подобного рода обращения должны подаваться в электронной форме через ««Единый портал обращений граждан» и рассматриваться в рамках производства по рассмотрению заявлений граждан Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

© Каплунов А. И., 2018

---

<sup>1</sup> URL: [http://kis.gov.spb.ru/media/content/docs/4696/%D0%9A%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80\\_03.09.2018.pdf](http://kis.gov.spb.ru/media/content/docs/4696/%D0%9A%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80_03.09.2018.pdf) (дата обращения: 19.10.2018).



## ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ КОРЕННЫХ И МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(на примере законодательства Республики Саха (Якутия))

Конституция Российской Федерации гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения и других обстоятельств, а также права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации<sup>1</sup>. Очевидно, что в современных условиях технологического развития общества обеспечение прав коренных и малочисленных народов во многом зависит от эффективности осуществления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по их защите и реализации в экологической, экономической, культурно-этнической и других сферах общественной жизни.

Юридическое сопровождение таких социально ориентированных мер поддержки<sup>2</sup> осуществляется в нескольких направлениях, важнейшими из которых являются обеспечение правового режима особой охраны территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов<sup>3</sup>, а также формирование и закрепле-

---

\* *Коряковцев Юрий Николаевич* — кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 19, 69. Официальный текст с изменениями и дополнениями, внесёнными Указами Президента Российской Федерации от 9.01.1996 № 20, от 10.02.1996 № 173, от 09.06.2001 № 679, от 25.07.2003 № 841; Федеральными конституционными законами от 25.03.2004 № 1-ФКЗ, от 14.10.2005 № 6-ФКЗ, от 12.07.2006 № 2-ФКЗ, от 30.12.2006 № 6-ФКЗ, от 21.07.2007 № 5-ФКЗ, от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.03.2014 № 6-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ. М.: Эксмо, 2017.

<sup>2</sup> См., напр.: Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 № 132-р // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876; План мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2016 № 1792-р // СЗ РФ. 2016. № 36. Ст. 5440 и другие.

<sup>3</sup> См. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208

ние гарантий реализации правового статуса представителей подобных национальных групп<sup>1</sup>.

Защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, впрочем, как и право собственности на природные ресурсы, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>. В связи с этим, органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта могут осуществлять обеспечение государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; внедрение региональных программ государственной поддержки, в том числе по сохранению и развитию языков и этнокультурного многообразия народов, проживающих на территории субъекта Российской Федерации; организацию и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации<sup>3</sup>. По вопросам, отнесённым к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации, правовой основой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации является не только федеральное, но

---

(в ред. от 27.06.2018); Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972 (в ред. от 01.04.2015) и другие федеральные законы.

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122 (в ред. от 27.06.2018); Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5270 (в ред. от 05.12.2017); Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735 (в ред. от 03.03.2018) и другие федеральные законы.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 72, пп. в), д), м).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 26.3, ч. 2. // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (в ред. от 03.08.2018).

также и региональное законодательство, формируемое в соответствии с правилами, установленными Конституцией России<sup>1</sup>.

Одним из субъектов Российской Федерации, законодательно устанавливающих гарантии обеспечения прав коренных и малочисленных народов и уделяющих пристальное внимание их реализации в границах своей территории, является Республика Саха (Якутия)<sup>2</sup>. В тоже время отдельные конституционные правовые нормы Республики в силу ряда обстоятельств вызывают спорные суждения и неоднозначные оценки.

Конституцией данного субъекта Российской Федерации установлено, что «Республика Саха (Якутия) гарантирует сохранение и возрождение коренных народов Республики Саха, а также русских и других старожилов»<sup>3</sup>. Детальное толкование подобной конструкции конституционной нормы свидетельствует о том, что государственные органы Республики Саха, выступающие в правовых отношениях от имени субъекта Российской Федерации, к сожалению, в силу объективных причин не могут возродить ни отдельного старожила, ни, тем более, определённую социальную группу или общность индивидов, объединённых по национальному признаку. Однако, следует заметить, что подобный вариант понимания правовой нормы может быть обусловлен не очень точным переводом её официального текста с национального на русский язык.

Реализация государственными органами субъекта Российской Федерации гарантии, установленной статьёй 42 Конституции Республики Саха, представляется довольно сомнительной, маловероят-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 76.

<sup>2</sup> См., например: Закон Республики Саха (Якутия) от 20.02.2004 № 111-З № 243-III «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» (в ред. от 30.04.2014); Закон Республики Саха (Якутия) от 27.01.2005 № 207-З № 419-III «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (новая редакция)» (в ред. от 02.04.2014); Закон Республики Саха (Якутия) от 31.03.2005 № 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)» (в ред. от 26.10.2016) и другие. Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия): <http://old.sakha.gov.ru/node/42148>.

<sup>3</sup> Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Ст. 42. Принята Верховным Советом Республики Саха (Якутия) 04.04.1992 года. Текст Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) утвержден Законом Республики Саха (Якутия) от 17.10.2002 54-З № 445-II. Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия): <https://www.sakha.gov.ru/konstitutsiya>.

ной или весьма условной. Органы государственной власти могут гарантировать разработку и реализацию правовых, организационных, экономических, социально-демографических и иных мер, направленных на сохранение обычаев, культуры и языка, уважение, обеспечение и защиту прав этнических общностей на национальную идентичность, развитие традиционного уклада, промыслов и ремёсел. Законодательно же гарантировать непосредственное возрождение даже отдельного индивида означает — заранее устанавливать цель, которая никогда не будет достигнута.

Уважая конституционные нормы Республики Саха и рискуя вызвать неудовольствие граждан, которые трепетно относятся к национальному вопросу, заметим, что с позиции буквального толкования содержащегося в норме перечисления «коренных народов Республики Саха (Якутия), а также русских и других старожилов» уточнение «русских» выпадает из её логического алгоритма, что обусловлено двойственным характером восприятия подобной терминологии.

1. Если под категорией «русские» в данной норме понимается проживающая на территории Республики этническая группа, то юридически закреплённая гарантия «сохранения и возрождения коренных народов Республики Саха (Якутия), а также русских и других старожилов» явно не согласуется с принципом равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности и иных обстоятельств<sup>1</sup>, а также с конституционным положением о том, что «граждане и лица, не являющиеся гражданами и находящиеся на территории Республики Саха (Якутия), равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, возраста, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и вида занятий, места жительства и других обстоятельств»<sup>2</sup>.

2. Если же речь идёт о русских как об отдельной категории старожилов, то отдельное упоминание данного вида субъектов правоотношений является своеобразным реверансом в сторону представителей русской национальности, проживающих на территории Республики Саха с рождения или в течение длительного периода времени в соответствующих общинах на основе обычных, традиционных культурно-этических и религиозных норм, регулирующих общественные отношения в подобного рода коллективах. Однако, это не является корректным по отношению к проживающим на тер-

---

<sup>1</sup> См. Конституция Российской Федерации. Ст. 19.

<sup>2</sup> Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Ст. 15.

ритории Якутии старожилам иных национальностей, традиционный уклад и самобытное развитие которых основывается на аналогичных принципах и нормах. Поэтому конструкция «коренных народов Республики Саха и старожилов независимо от национальности» представляется более предпочтительной.

Во второй части рассматриваемой статьи установлены гарантии защиты и обеспечения «неотъемлемых прав коренных народов Республики Саха (Якутия) и коренных малочисленных народов Севера на: владение и пользование в соответствии с законом землей и природными ресурсами, в том числе родовыми сельскохозяйственными, охотничьими, рыбопромысловыми угодьями; организацию социальной и медицинской программ с учётом экологических особенностей среды обитания, хозяйствования и этнической специфики организма человека; защиту от любой формы насильственной ассимиляции и этноцида, а также от посягательства на этническую самобытность, исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры»<sup>1</sup>. Заметно, что в данном случае Конституция Республики по объёму гарантированных прав отождествляет правовое положение «коренных народов Республики Саха» и «коренных малочисленных народов Севера». При этом, в отличие от коренных народов, правовой статус коренных малочисленных, в том числе северных, народов достаточно полно установлен действующим федеральным законодательством<sup>2</sup>.

Коренными малочисленными в России признаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями<sup>3</sup>. Единый федеральный перечень коренных малочисленных

---

<sup>1</sup> См.: Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Ст. 42.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (в ред. от 27.06.2018); Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (в ред. от 01.04.2015) и другие федеральные законы.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Ст. 1.

народов устанавливает, что в Республике Саха к таким народам относятся долганы, чукчи, эвенки, эвены (ламуты) и юкагиры<sup>1</sup>.

С другой стороны, принимая во внимание основополагающее конституционное положение о том, что территория Республики Саха (Якутия) принадлежит её многонациональному народу и является исконной землей традиционного расселения коренных народов Республики Саха (Якутия)<sup>2</sup>, возникла закономерная неопределённость, связанная с тем, какие собственно социальные общности понимать под коренными народами Республики и, следовательно, кого по объёму предоставленных преимуществ в соответствии со статьёй 42 Основного Закона Якутии отождествлять с коренными малочисленными народами Республики Саха. Разъяснить соответствующую терминологию и давать толкование категории «коренные народы Республики Саха» рано или поздно пришлось Конституционному Суду Республики.

Рассматривая запрос народного депутата Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) М. С. Габышева о толковании статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) в силу неоднозначного понимания её положений, Конституционный Суд Республики Саха находился в сложном положении. Поскольку юридическая дефиниция «коренные народы» в законодательстве России не представлена, Конституционный Суд Республики, формируя своё решение, основывался не только на принципах и положениях Конституции Российской Федерации, но и принимал во внимание источники международного права<sup>3</sup>, в том числе и нератифицированные Российской Федерацией.

По мнению Конституционного Суда Республики Саха «положения части 1 статьи 42 Конституции Республики Саха (Якутия) по своему конституционно-правовому смыслу означают признание территории Якутии родной землей и исторической родиной якутского народа, источником его экономического благополучия, уникальной культурной

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2000 № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493. (в ред. от 25.08.2015).

<sup>2</sup> См. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Ст. 44.

<sup>3</sup> В частности, Всеобщую декларацию прав человека, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, принятые Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966 г.; Конвенцию МОТ № 169 от 27.06.1989. «О коренных и племенных народах в независимых странах»; Декларацию ООН о правах коренных народов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13.09.2007. и другие международные акты.

и языковой идентичности». Конституционный Суд Республики также уточнил, что «положения части 2 статьи 42 Конституции Республики Саха (Якутия) по своему конституционно-правовому смыслу следует понимать, как совокупность естественных коллективных прав коренного народа Якутии, именем которого названа Республика Саха (Якутия), гарантирующих ему как своеобразной социально-исторической общности социально-экономическую, государственно-правовую, национально-культурную и языковую идентичность, самостоятельность и развитие в составе Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Таким образом, официальное мнение Конституционного Суда Республики Саха, оформленное соответствующим Постановлением, не добавляет определённости в смысл конституционной нормы Республики, установленной рассматриваемой статьёй, поскольку предполагает «обязанность Республики Саха (Якутия) гарантировать сохранение и возрождение коренных народов Республики Саха (Якутия)»<sup>2</sup>. Кроме того, такое решение заставляет задуматься о том, что понимается в Постановлении под «якутским народом» и «коренным народом Якутии» — этническую общность, обладающую всеми критериями национальной и гражданской самоидентичности, или народ, состоящий из граждан всех национальностей, как это установлено Конституцией Республики Саха<sup>3</sup>. Осмысление сущности этих категорий представляется важным не только для Республики Саха, но и для национальной политики Российской Федерации<sup>4</sup>, в целом. В сложившейся ситуации возникает объективная необходимость дальнейшего официального разъяснения со стороны Конституционного Суда Рес-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) по делу о толковании положений статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) от 21.10.2016 № 4-П. Официальный информационный портал Республики Саха: URL: <https://ks.sakha.gov.ru/news/front/view/id/2680181> (дата обращения: 14.10.2018).

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) по делу о толковании положений статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) от 21.10.2016 № 4-П.

<sup>3</sup> Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Ст. 1.

<sup>4</sup> См., напр.: Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477; Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // СЗ РФ. 2017. № 2 (Часть 1). Ст. 361 (в ред. от 07.04.2018) и др.

публики Саха понятия «якутский народ» или решения Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии Конституции России положений статьи 42 Конституции Республики Саха. В тоже время, анализ изложенного в Постановлении Конституционного Суда Республики Саха толкования статьи 42 Конституции данного субъекта Российской Федерации, которое является официальным, общеобязательным, окончательным и обжалованию не подлежит<sup>1</sup>, не исключает правотворческой деятельности Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики по внесению изменений и дополнений в текст Конституции Республики Саха (Якутия)<sup>2</sup>.

© Коряковцев Ю. Н., 2018

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) по делу о толковании положений статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) от 21.10.2016 № 4-П.

<sup>2</sup> Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Ст. 56.



## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ДОСТУП К КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Конституция Российской Федерации<sup>1</sup> признает права и свободы человека и гражданина высшей ценностью в государстве, гарантируя каждому комплекс прав и свобод, в том числе направленных на реализацию культурных потребностей человека. Статья 44 Конституции Российской Федерации предусматривает одно из фундаментальных прав человека — право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям.

В то же время только лишь провозглашения каких-либо прав, в том числе и обозначенных выше, является недостаточной мерой для реализации положений основного закона. Реализация любого права является довольно сложным процессом, длительным и многоплановым<sup>2</sup>.

Прежде всего, следует четко определить, что же именно необходимо относить к культурным ценностям. В соответствии с Гаагской конвенцией от 14 мая 1954 г. «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта»<sup>3</sup>, культурные ценности подразделены на три категории:

— движимы и недвижимы вещи, которые обладают ценностью для народа, например, памятники архитектуры, искусства и истории, рукописи, археологические месторождения и пр.;

— здания, в которых экспонируют культурные ценности или, в которых они хранятся;

— центры по сосредоточению культурных ценностей.

---

\* Кудряшева Елена Дмитриевна — адъюнкт 1 курса Санкт-Петербургского университета МВД России.

<sup>1</sup> 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) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Конституционное право России: учебное пособие. В 2 т. М.: Норма, 2013. Т. 1. С. 89.

<sup>3</sup> Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Заключена в г. Гааге 14.05.1954). // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М.: Международные отношения, 1991. С. 258–279.

В Основах законодательства Российской Федерации о культуре<sup>1</sup> под культурными ценностями понимают определенные нравственные или эстетические идеалы, языки, диалекты, национальные традиции, обычаи, художественные промыслы, произведения культуры и искусства и пр., то есть все то, что возможно включить в данное понятие. В свою очередь, Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»<sup>2</sup>, под культурными ценностями понимает предметы, имеющие ценность для культуры и истории. При этом делается отсылка к Закону РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О ввозе и вывозе культурных ценностей»<sup>3</sup>, где рассматриваемое понятие и вовсе не раскрыто, а указывается только на признаки таких ценностей.

Таким образом, прежде всего, законодателю следует четко определиться с понятийным аппаратом, что именно следует относить к культурным ценностям, что следует понимать под учреждением культуры и только потом вывести понятие фундаментального права человека и гражданина на доступ к культурным ценностям и объектам культуры. При этом необходимо во внимание принять положения международных договоров, которые, по нашему мнению, сегодня в большей степени дают возможность учесть тенденции развития права. Если же этого не сделать, не будет возможности говорить и о наличии предоставленного Конституцией РФ права граждан на доступ к культурным ценностям и учреждениям культуры, так как данное право будет являться категорией субъективной и трактоваться в каждом конкретном случае по-разному, что, по нашему мнению, недопустимо.

Интересной выглядит норма ст. 30 Основ законодательства РФ о культуре, где речь идет о том, что государство способствует развитию культуры, покровительствует в данной области малоимущим гражданам, обеспечивает доступность к культурным ценностям и учреждениям культуры инвалидов. Однако если обратиться к прожиточному минимуму, установленному государством можно отметить малоприятную картину. Так, например, за второй квартал этого

---

<sup>1</sup> Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 05.12.2017) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

<sup>3</sup> Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 28.12.2017) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.03.2018) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

года прожиточный минимум на душу населения был установлен на уровне 10 444 рублей, для трудоспособных граждан на уровне 11 280 рублей, для пенсионеров — 8583 рубля и для детей 10 390 рублей<sup>1</sup>. Следует обратить внимание, что во многих регионах нашего государства данные цифры составляют меньшие показатели. Как правило, 50 % из этой суммы затрачивается на продукты питания, по 25 % на услуги и покупку непродовольственных товаров. На услуги культуры рассчитано 5 % суммы расходов на услуги в месяц. Таким образом, если принять за основу прожиточный уровень на душу населения то получится, что на культуру выделяется порядка 130 рублей, в то время как входной билет, например, в Эрмитаж стоит порядка 400 рублей. Подобное исследование было проведено С. А. Ужеговой применительно к Иркутской области, где сумма средств на культуру для рассматриваемой категории граждан составила в 2017 году 125 рублей, при стоимости входного билета в музей 150 рублей<sup>2</sup>. Тем самым мы не можем говорить о полноценной реализации конституционной нормы о доступе граждан к культурным ценностям и культурным учреждениям.

Имеет место и проблема определения термина доступности, которым оперирует Конституция РФ, в частности, указывая на доступ к культурным ценностям. Как пишет в своем исследовании А. В. Тарасова, определение термина доступности было предметом рассмотрения Куйбышевского суда Петербурга, где стороны для толкования данного термина были вынуждены использовать толковый словарь С. И. Ожегова и В. И. Даля, а не законодательную дефиницию<sup>3</sup>.

Представляется, что сегодня право на доступ к культурным ценностям является одной из самых неисследованных категорий конституционного права. Сегодня в науке все еще идет процесс осмысления проблем конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям и учреждениям культуры. Как мы отметили ранее, суще-

---

<sup>1</sup> Приказ Минтруда России от 24.08.2018 № 550н «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2018 года» (Зарегистрировано в Минюсте России 07.09.2018 № 52118). // Российская газета. 2018. № 203.

<sup>2</sup> Ужегова С. А. Проблемы реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям: материалы межвузовской (ежегодной) студенческой конференции / отв. ред. В. Н. Шутова. 2018. С. 105–110.

<sup>3</sup> Тарасова А. В. К вопросу о сущности конституционного права на доступ к культурным ценностям // Права человека: теория, история, практика: сборник научных трудов, посвященный 65-летию Всеобщей декларации прав человека. Волгоград: Изд-во Волгогр. фил. ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. С. 157–161.

ствуют довольно значительные проблемы доктринальных определений, что показывает необходимость проведения комплексного исследования в данной области с учетом мирового опыта и действующего законодательства Российской Федерации, включая необходимость исследования вопросов реализации данного конституционного права. По нашему мнению, процесс осмысления сущности рассматриваемого права является важным не только для конституционного права в целом, но и может позволить разработать правовые основы и концепции политики России в сфере культуры.

Принимая во внимание, что культурная политика уже давно вышла за рамки отрасли исключительно культуры, сегодня она является важным фактором социального и экономического развития государства в целом. Таким образом, на современном этапе, как никогда, нам необходимо преодолеть разрывы между принципами, которые заложены в законодательстве и реальным положением дел, на основании чего выработать новую политику нашего государства в сфере культуры.

© Кудряшева Е. Д., 2018

## ИНСТИТУТ ПРИСЯГИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Присяга является одним из уникальных феноменов правовой системы общества, выступает весьма сложной общеправовой категорией, несущей значительную функциональную нагрузку<sup>1</sup>. С принесением присяги связывается юридический факт приобретения статуса лица, замещающего государственную должность (государственного служащего).

Институт присяги имеет давние корни, применяется за рубежом, в механизме правового регулирования современной России присяга получает все большее распространение<sup>2</sup> и, пожалуй, возрождение как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации присяги приносят высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъекте Российской Федерации, уполномоченные по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, а также судьи конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировые судьи. При этом единообразия в построении их текстов и иных элементах применения института присяги не достигнуто<sup>3</sup>.

В субъектах Российской Федерации сложилась различная практика закрепления института присяги в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Например, в Уставе Хабаровского края<sup>4</sup>

---

\* *Лаврентьев Александр Рудольфович* — заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала ФГБОВО «Российский государственный университет правосудия» (г. Нижний Новгород), кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> *Никифоров М. В.* Присяга (клятва) как правовое явление // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2001. № 1. С. 260–265.

<sup>2</sup> *Русакова Н. Г.* Классификация присяги по законодательству Российской Федерации // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. М.: Юрист, 2008. № 2 (134). С. 70–72.

<sup>3</sup> См., об этом подробнее: *Гришакина Е. А., Лаврентьев А. Р., Русакова Н. Г.* Институт присяги: этико-правовые основы и правовое регулирование: учебно-справочное пособие. Дзержинск: ДФ РАНХиГС, 2015.

<sup>4</sup> Ст. 34 Устава Хабаровского края от 30.11.1995 № 150 // Тихоокеанская звезда. 1996. 16 янв.

содержится одна присяга (Губернатора края), в Уставе Нижегородской области<sup>1</sup> содержатся тексты двух присяг (Губернатора области и депутатов Законодательного Собрания области), в Уставе Калужской области<sup>2</sup> — четыре текста присяг (Губернатора, депутатов, Уполномоченного по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка). Есть среди уставов субъектов Российской Федерации и тот, в котором не закреплён ни один текст присяги и о них (присягах) в данном уставе нет даже упоминания — Устав Ставропольского края<sup>3</sup>.

Присяга высших должностных лиц субъектов Российской Федерации выступает обязательным элементом их статуса. Интересно, что в большинстве субъектов Российской Федерации текст присяги высших должностных лиц персонализирован (предусмотрено указание ФИО), в то время как присяга губернатора Нижегородской области «обезличена». Такой подход представляется не самым правильным.

Более того, высшее должностное лицо Нижегородской области — Губернатор Нижегородской области в соответствии с частью 1 ст. 1 Закона Нижегородской области от 3 октября 2007 г. № 129-З «О Правительстве Нижегородской области»<sup>4</sup> одновременно замещает должность Председателя Правительства Нижегородской области, но присягу приносит только как высшее должностное лицо Нижегородской области — Губернатор Нижегородской области.

Объём текстов присяг может различаться более чем в два раза: например, текст присяги губернатора Саратовской области<sup>5</sup> состоит из 25 слов; присяги губернаторов Орловской<sup>6</sup>, Самарской<sup>7</sup> областей — по 30 слов; текст присяги Губернатора Нижегородской области — 44 слова; а текст присяги губернатора Ивановской области<sup>8</sup> включает 66 слов. Зачастую в текстах присяг используются такие слова, как: «добросо-

---

<sup>1</sup> Части 4 и 5 ст. 25, часть 1 ст. 30 Устава Нижегородской области от 30.12.2005 № 219-З // Нижегородские новости. 2006. 18 янв.

<sup>2</sup> Устав Калужской области от 27.03.1996 № 473 // Губернский вестник. 2001. 11 дек.

<sup>3</sup> Устав (Основной Закон) Ставропольского края от 12.10.1994 № 6-кз // Ставропольская правда. 1994. 14 окт.

<sup>4</sup> Нижегородские новости. 2007. 4 окт.

<sup>5</sup> Ст. 54 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО // Неделя области. 2005. 4 июня.

<sup>6</sup> Ст. 66<sup>1</sup> Устава (Основного Закона) Орловской области от 26.02.1996 № 7-ОЗ // Собрание нормативных правовых актов Орловской области. 2008. № 42.

<sup>7</sup> Ст. 66 Устава Самарской области от 18.12.2006 № 179-ГД // Волжская коммуна. 2006. 20 дек.

<sup>8</sup> Ст. 43 Устава Ивановской области от 18.02.2009 № 20-ОЗ // Ивановская газета. 2009. 19 февр.

вестно» (Иркутская<sup>1</sup>, Тюменская<sup>2</sup> область); «честно» (Калужская область<sup>3</sup>); «ответственно» (Владимирская область<sup>4</sup>); «всемерно» (Ивановская область); «высокие обязанности» (Костромская<sup>5</sup>, Оренбургская<sup>6</sup> область); «свято соблюдать» (Магаданская область<sup>7</sup>) и др. Считаем, что использовать термины оценочного характера в текстах присяг нужно с осторожностью.

Представляется интересным такое наблюдение — «адресатом» принесения присяги Губернатора Нижегородской области выступают «жители области» (этот термин также употреблен в Уставе Нижегородской области всего дважды, второй раз — в тексте присяги депутатов Законодательного Собрания), в то время как в тексте Устава области 23 раза применен другой термин — «население области». Уверены, что это досадное недоразумение следует устранить.

Присяга депутатов высших законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Как правило, текст присяги депутатов содержится в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации. Встречаются варианты, когда присяга депутата закрепляется в законе субъекта Российской Федерации (о законодательном (представительном) органе или о статусе депутата). Есть примеры, когда текст присяги дублируется как в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации, так и в законе соответствующего субъекта Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 ст. 30 Устава Нижегородской области депутаты Законодательного Собрания на его первом заседании принимают присягу, текст которой приведен в указанной норме Устава. Как и присяга Губернатора Нижегородской области, присяга депутатов Законодательного Собрания не «персонализирована», лишь из

---

<sup>1</sup> Ст. 60 Устава Иркутской области» от 17.02.2009 № 1 // Областная. 2009. 24 апр.

<sup>2</sup> Ст. 37 Устава Тюменской области от 30.06.1995 № 6 // Тюменские известия. 1995. 15 июля.

<sup>3</sup> Ст. 26 Устава Калужской области от 27.03.1996 № 473 // Губернский вестник. 2001. 11 дек.

<sup>4</sup> Ст. 27 Устава (Основного Закона) Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ // Владимирские ведомости. 2001. 23 авг.

<sup>5</sup> Ст. 23<sup>3</sup> Устава Костромской области от 24.04.2008 № 300-4-ЗКО // СП – нормативные документы. 2008. 30 апр.

<sup>6</sup> Ст. 45 Устава (Основного Закона) Оренбургской области от 20.11.2000 № 724/213-ОЗ // Южный Урал. 2000. 22 дек.

<sup>7</sup> Ст. 64 Устава Магаданской области от 28.12.2001 № 218-ОЗ // Магаданская правда. 2001. 29 дек.

содержания ст. 27 Регламента Законодательного Собрания области<sup>1</sup> можно сделать вывод о том, что фактически это так.

Нам представляется неуместным второе предложение текста присяги депутатов Законодательного Собрания области, поскольку: во-первых, оно построено на негативном утверждении («Никакие частные, местные или политические интересы не будут для меня выше интересов жителей области и российского государства»); во-вторых, содержит термин «жители области» не характерный для Устава Нижегородской области; в-третьих, противоречит одному из базовых принципов<sup>2</sup> организации работы Законодательного Собрания — фракционному — как формы депутатских объединений «для реализации в Законодательном Собрании задач политической партии и выражения единой позиции депутатов по вопросам, рассматриваемым Законодательным Собранием»<sup>3</sup>.

Процедура принятия присяги депутатами Законодательного Собрания установлена ст. 27 Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области, однако, во-первых, юридическая сила Регламента, на наш взгляд, не соответствует значению процедуры, во-вторых, нельзя признать процедуру принесения присяги депутатами Законодательного Собрания урегулированной должным образом. Это дополнительный аргумент в пользу ранее высказанного предложения о целесообразности разработки единого акта о порядке принесения присяги лицами, замещающими государственные должности Нижегородской области (например, в форме приложения к Уставу Нижегородской области).

Присяга стала одним из обязательных элементов статуса лиц, замещающих должности уполномоченных в субъекте Российской Федерации (вначале — были созданы уполномоченные по правам че-

---

<sup>1</sup> Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 28.02.2006 № 1866-III «О принятии Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области и признании утратившими силу отдельных постановлений Законодательного Собрания Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2006. 19 апр.

<sup>2</sup> Депутаты обязаны войти во фракцию и не вправе выйти из нее в соответствии с частями 1<sup>1</sup>–1<sup>4</sup> ст. 12 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>3</sup> Часть 1 ст. 13 Закона Нижегородской области от 01.03.2011 № 25-3 «О Законодательном Собрании Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2011. 11 марта.



ловека и, теперь, вслед за Российской Федерацией вводятся новые должности региональных уполномоченных — по правам ребенка, по защите прав предпринимателей):

в большинстве случаев при закреплении текста присяги уполномоченных по правам человека в субъекте Российской Федерации применяются местные традиции, в некоторых — текст присяги заимствован из Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Интересно, что первоначально оригинальный текст присяги Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области<sup>2</sup> был заменен<sup>3</sup> на присягу, заимствованную из названного федерального конституционного закона.

Объем текстов присяг уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации отличается значительно, чем тексты присяг губернаторов или депутатов. Максимальное количество слов — 75 в Курской области<sup>4</sup>, а есть лаконичные тексты — по 19 слов (в Пермском<sup>5</sup>, Приморском<sup>6</sup> крае, Тюменской области<sup>7</sup>). Субъекты Российской Федерации проявляют больше «фантазии» при установлении присяг уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, в них используется большое количество оценочных понятий;

— в большинстве субъектов Российской Федерации введена должность уполномоченного по правам ребенка, в статусе которой предусмотрена присяга. Например, в Нижегородской области ст. 9 Законом области от 28 декабря 2012 г. № 167-З «Об Уполномочен-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>2</sup> Части 1 и 3 ст. 11 Закона Нижегородской области от 09.01.2004 № 3-З «Об Уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2004. 21 января.

<sup>3</sup> Закон Нижегородской области от 23.12.2014 № 194-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «Об уполномоченном по правам человека в Нижегородской области» // Нижегородские новости. 2014. 30 дек.

<sup>4</sup> Ст. 9 Закона Курской области от 09.03.2005 № 16-ЗКО «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» // Курская правда. 2005. 26 марта.

<sup>5</sup> Ст. 7 Закона Пермского края от 05.08.2007 № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» // Звезда. 2007. 9 августа.

<sup>6</sup> Ст. 7 Закона Приморского края от 11.12.1997 № 110-КЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» // Владивосток. 1998. 13 января.

<sup>7</sup> Ст. 7 Закона Тюменской области от 11.11.1998 № 54 «Об Уполномоченном по правам человека в Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. 1998. № 9.

ном по правам ребенка в Нижегородской области»<sup>1</sup> установлено, что при вступлении в должность Уполномоченный на заседании Законодательного Собрания приносит присягу. Тексты присяг уполномоченных по правам ребенка имеют характерные особенности: в текстах присяг упоминаются международные акты — Конвенция о правах ребенка (Владимирская<sup>2</sup>, Оренбургская<sup>3</sup> области, республика Хакасия<sup>4</sup>); Конвенция ООН о правах ребенка (Кировская<sup>5</sup>, Псковская<sup>6</sup> области). Различаются объемы текстов присяг: минимальное количество слов — 23 (Ханты-Мансийский автономный округ<sup>7</sup>), максимальное — 52 (Томская область<sup>8</sup>);

— вопрос с присягой уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»<sup>9</sup> не решен — текст присяги (как и возможность ее принесения) не указаны. Такой подход воспринят и многими субъектами Российской Федерации, где нормы о присяге не предусмотрены. Однако ряд субъектов Российской Федерации относит данных уполномоченных к числу лиц, замещающих государственные должности, и распространяет на них институт присяги. Например, в ст. 9 Закона Нижегородской области от 8 ноября 2013 г.

---

<sup>1</sup> Нижегородские новости. 2012. 29 дек.

<sup>2</sup> Ст. 6 Закона Владимирской области от 25.11.2010 № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка во Владимирской области» // Владимирские ведомости. 2010. 30 нояб.

<sup>3</sup> Ст. 6 Закона Оренбургской области от 04.03.2011 № 4330/1017-IV-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области» // Южный Урал. 2011. 26 марта.

<sup>4</sup> Ст. 9 Закона Республики Хакасия от 08.11.2011 № 90-ЗРХ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Хакасия» // Вестник Хакасии. 2011. 10 нояб.

<sup>5</sup> Ст. 6 Закона Кировской области от 6 ноября 2012 г. № 219-ЗО «Об Уполномоченном по правам ребенка в Кировской области» // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2012. 20 дек.

<sup>6</sup> Ст. 9 Закона Псковской области от 30.12.2009 № 934-оз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Псковской области» // Псковская правда. 2010. 12 янв.

<sup>7</sup> Ст. 3<sup>2</sup> Закона ХМАО – Югры от 9 июня 2009 г. № 85-оз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Новости Югры. 2009. 23 июня.

<sup>8</sup> Ст. 6 Закона Томской области от 01.06.2010 № 92-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов). 2010. 23 июня.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

№ 146-З «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Нижегородской области»<sup>1</sup> предусмотрено принесение присяги Уполномоченным по защите прав предпринимателей в области.

Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»<sup>2</sup> предусмотрено единство статуса судей в Российской Федерации, следовательно, и правовое регулирование института присяги должно быть единообразным, однако, поскольку к судам субъектов Российской Федерации отнесены не только мировые судьи, но и судьи конституционных (уставных) судов Российской Федерации, то теоретически может быть предусмотрено два вида присяг судей в субъектах Российской Федерации:

— присяги судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации — они уникальны и определяются соответствующими законами субъектов Российской Федерации;

— а вариантов закрепления присяг мировых судей несколько: в законах 25 субъектов Российской Федерации текст присяги продублирован из Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»; в законах 18 субъектов Российской Федерации содержится неконкретная отсылка к Закону Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»; только в Чеченской республике<sup>3</sup> отсылка конкретизирована — к ст. 8 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»; в 8 субъектах Российской Федерации указано, что мировой судья приносит присягу, но ни текста присяги, ни отсылки нет.

Институт присяги помимо текста присяги и нормы, регулирующие порядок принесения присяги включает и иные процедурные вопросы:

1. С моментом принятия присяги связывается начало и окончание срока полномочий. Например, в Нижегородской области срок полномочий уполномоченного по правам человека начинается с момента принесения им присяги. Прекращение полномочий в этом случае обычно связано с моментом принесения присяги вновь назначенным лицом (за исключением случаев досрочного прекращения полномочий).

2. Описывается место принесения присяги: так, губернаторы и уполномоченные приносят присягу, обычно, на заседании высшего законодательного (представительного) органа государственной вла-

---

<sup>1</sup> Нижегородские новости. 2013. 22 нояб.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

<sup>3</sup> Ст. 7 Закона Чеченской Республики от 20.07.2012 № 20-РЗ «О мировых судьях Чеченской Республики» // Вести Республики. 2012. 9 авг.

сти субъекта Российской Федерации (Воронежская<sup>1</sup>, Иркутская<sup>2</sup> области и др.); мировые судьи — на съезде (конференции) либо на собрании судей (Липецкая<sup>3</sup>, Рязанская<sup>4</sup> области);

3. Время принятия присяги может быть оговорено специально: например, Губернатор Курской области вступает в должность (а при вступлении в должность приносит присягу) не позднее, чем на пятнадцатый день после официального опубликования Избирательной комиссией результатов выборов<sup>5</sup>.

Момент времени принятия присяги уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации различается: «не позднее трех месяцев со дня назначения» (Архангельская область<sup>6</sup>), «в день назначения уполномоченного на должность» (Республика Адыгея<sup>7</sup>), «после принятия ... решения о назначении на должность» (Вологодская область<sup>8</sup>), «после назначения на должность» (Иркутская область<sup>9</sup>), «непосредственно после утверждения гражданина Российской Федерации на должность» (Ленинградская область<sup>10</sup>), «приносится не позднее одного месяца со дня назначения кандидата на должность» (Сахалинская область<sup>11</sup>), «не позднее 10 дней со дня

---

<sup>1</sup> Ст. 36 Устава Воронежской области от 07.06.2006 // Коммуна. 2006. 10 июня.

<sup>2</sup> Ст. 60 Устава Иркутской области от 17.02.2009 № 1 // Областная. 2009. 24 апр.

<sup>3</sup> Ст. 11 Закона Липецкой области от 17.02.2000 № 66-ОЗ «О мировых судьях в Липецкой области» // Липецкая газета. 2000. 26 февраля.

<sup>4</sup> Ст. 7 Закона Рязанской области от 03.09.2001 № 54-ОЗ «О мировых судьях Рязанской области» // Рязанские ведомости. 2001. 11 сент.

<sup>5</sup> Ст. 43 Устава Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО // Сборник законодательства Курской области. 2001. № 4.

<sup>6</sup> Ст. 9 Закона Архангельской области от 15.07.1997 № 34-10-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1998. № 16.

<sup>7</sup> Ст. 8 Закона Республики Адыгея от 13.02.2008 № 148 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2008. № 2.

<sup>8</sup> Ст. 6 Закона Вологодской области от 28.12.2012 № 2947-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Вологодской области» // Красный Север. 2012. 29 дек.

<sup>9</sup> Ст. 7 Закона Иркутской области от 07.10.2009 № 69/35-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области» // Ведомости ЗС Иркутской области. 2009. 12 окт.

<sup>10</sup> Ст. 3 Областного закона Ленинградской области от 28.12.2009 № 109-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 2010. 9 авг.

<sup>11</sup> Ст. 8 Закона Сахалинской области от 04.06.2012 № 41-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2012. 8 июня.

назначения» (Свердловская область<sup>1</sup>), «не позднее 60 дней со дня назначения» (Забайкальский край<sup>2</sup>).

4. В незначительном числе субъектов Российской Федерации разрешается вопрос о лицах, присутствующих и (или) приглашенных на церемонию принятия присяги. Например, таковые перечислены в Уставе Волгоградской области. При принятии присяги уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации предусматривается присутствие: только Губернатора (Сахалинская область), Губернатора и членов Правительства (Московская область<sup>3</sup>), Губернатора, членов Правительства и судей Уставного суда (Свердловская область).

5. Нередко с принятием присяги связано получение специального знака: должностной знак Губернатора (Ярославская, область<sup>4</sup>); штандарт (флаг), знак, а также специально изготовленные официальные экземпляры текста Конституций Российской Федерации и Устава Пермского края<sup>5</sup>. В дополнение к удостоверению мирового судьи вручаются «нагрудный» (Московская область<sup>6</sup>) или «отличительный» знак (Ставропольский край<sup>7</sup>).

6. В республиках нередко специально оговаривается возможность принесения присяги на государственном языке соответствующей республики.

7. Встречается детализация процесса принятия присяги в законах субъектов Российской Федерации, хотя чаще этому посвящены нормы регламентов:

---

<sup>1</sup> Ст. 7 Закона Свердловской области от 18.10.2010 № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2010. 30 дек.

<sup>2</sup> Ст. 6 Закона Забайкальского края от 25.12.2009 № 333-ЗЗК «Об Уполномоченном по правам человека в Забайкальском крае» // Забайкальский рабочий. 2009. 28 дек.

<sup>3</sup> Ст. 6 Закона Московской области от 12.01.2001 № 4/2001-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области» // Подмосковные известия. 2001. 25 января.

<sup>4</sup> Ст. 38 Устава Ярославской области от 01.10.2010 № 30-з // Документ-Регион. 2010. 14 окт.

<sup>5</sup> Ст. 21 Устава Пермского края от 27.04.2007 № 32-ПК // Собрание законодательства Пермского края. 2007. 10 мая.

<sup>6</sup> Ст. 4 Закона Московской области от 16.05.2005 № 122/2005-ОЗ «О порядке назначения на должность и обеспечении деятельности мировых судей в Московской области» // Вестник Московской областной Думы. 2005. № 11.

<sup>7</sup> Ст. 5 Закона Ставропольского края от 10.11.2000 № 58-кз «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Ставропольском крае» // Ставропольская правда. 2000. 22 нояб.

— так, в Вологодской области<sup>1</sup> урегулирован не только порядок принесения присяги уполномоченным по правам человека, но и вопросы подписания текста присяги, хранения этого документа;

— вопрос исполнения гимна Российской Федерации и (или) гимна субъекта Российской Федерации. При наличии гимна в субъекте Российской Федерации оговаривается вопрос о его исполнении (Архангельская область<sup>2</sup>, Республика Коми<sup>3</sup>), но при этом не ясно должен ли исполняться гимн Российской Федерации;

— субъект, приводящий к присяге. Например, приведение Главы Республики Бурятия к присяге осуществляет Председатель Конституционного Суда Республики Бурятия<sup>4</sup>; лицо, впервые назначенное на должность мирового судьи, приводит к присяге Председатель Архангельского областного Собрания депутатов<sup>5</sup>;

— встречаются оговорки о повторности принесения присяги. Например, она предусмотрена в Уставе Красноярского края<sup>6</sup> относительно присяги Губернатора.

© Лаврентьев А. Р., 2018

---

<sup>1</sup> Ст. 6 Закона Вологодской области от 28.12.2012 № 2947-ОЗ «Об уполномоченном по правам человека в Вологодской области» // Красный Север. 2012. 29 дек.

<sup>2</sup> Ст. 28 Устав Архангельской области // Волна. 2001. 3 апр.

<sup>3</sup> Ст. 82 Конституции Республики Коми от 17.02.1994 // Ведомости Верховного Совета Республики Коми. 1994. № 2. Ст. 21.

<sup>4</sup> Ст. 73 Конституции Республики Бурятия от 22.02.1994 // Бурятия. 1994. 9 марта.

<sup>5</sup> Ст. 6 Закона Архангельской области от 26.10.1999 № 161-25-ОЗ «О мировых судьях Архангельской области» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов второго созыва. 1999. № 25.

<sup>6</sup> Ст. 87 Устава Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. 16 июня.

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Проблема обеспечения прав и свобод человека требует внимания не только внутри страны, но гораздо в большей степени — на глобальном уровне. Права человека носят всеобщий характер.

Международное сотрудничество государств по вопросам защиты прав и свобод индивидов, как правило, представлено в нескольких формах:

- выработка единых норм и стандартов в области прав человека, достижения их признания на международном и национальной уровнях;
- заключение межправительственных соглашений и принятие государствами обязательств придерживаться в своей внутренней и внешней политике этих государств;
- создание специального механизма для контроля за соблюдением государствами принятых на себя обязательств.

Конституция Российской Федерации содержит указание на то, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, подписанные нашим государством, являются частью правовой системы страны.

На международном уровне сегодня сложилась самостоятельная подотрасль международного права — **международное право прав человека** (международное гуманитарное право) — это совокупность правовых норм, определяющих единые для международного сообщества стандарты прав и свобод человека, устанавливающих обязательства государств по закреплению, обеспечению и охране этих прав и свобод и предоставляющих индивидам юридические возможности реализации и защиты признаваемых за ними прав и свобод<sup>1</sup>.

Другой термин, который также активно используется в указанном контексте — **международные стандарты в области прав человека**.

---

\* *Миловидова Анастасия Сергеевна* — старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук.

\*\* *Петрянина Ольга Александровна* — доцент кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> *Торопкин С. А.* Международное право: учебное пособие. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2014. С. 127.

Международная система гарантий прав и свобод личности представлена международными соглашениями универсального и регионального уровней.

Всеобщая декларация прав человека стала первым в своем роде универсальным актом о правах человека. В нем были провозглашены принципы неотчуждаемости и всеобщности базовых прав человека, установлен единый стандарт в области прав человека для всех стран. Вместе с тем, обратим внимание на то, что декларация носила в первую очередь рекомендательный характер. Таким образом, ее значение в большей степени — моральное.

Совместно с двумя последующими дополняющими пактами Всеобщая декларация прав человека стала именоваться **«Международный билль о правах человека»**. Эти документы объединяют не только личные, но и социальные, экономические и политические права.

В Международном пакте о гражданских и политических правах признается право каждого человека на жизнь, свободу и личную неприкосновенность; право не подвергаться пыткам или жестокому обращению; на защиту от произвольного ареста; на презумпцию невиновности; на справедливый суд и другие права и свободы.

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах нашли признание ряд следующих прав: право на труд и свободный выбор занятий; на социальное обеспечение; на здоровье и образование и т. д. Государства, ратифицировавшие пакт, признают свою ответственность за создание благоприятных условий жизни людей.

Эти документы закрепили ключевые принципы, например в сфере гарантирования равенства всех лиц, а также установили дефиниции отдельных категорий недопустимых в мировой практике деяний (геноцид, колониализм, апартеид и т. д.).

Если предыдущая группа касалась объективной стороны порицаемых на международной арене действий, то в данной отражены акты, касающиеся отдельных, наименее защищенных групп населения. Тем самым государства, подписавшие эти документы акцентируют свое внимание на этих группах и берут на себя обязательства гарантировать их права на равном уровне с иными группами.

Следует также обратить внимание, что данный перечень не закрытый. В мире насчитываются сотни документов, так или иначе связанных с системой обеспечения прав человека. Наша задача в настоящий момент — уяснить логику их принятия и систематизации.



5 мая 1949 г. был подписан Устав **Совета Европы**<sup>1</sup>. Эта организация должна была обеспечить единство европейских государств, помочь скоординировать их политику и, безусловно, единообразно определить практику реализации прав человека. Обратите внимание, что Совет Европы и Европейский Союз это две различные структуры, принципиально разные по своему характеру, построению и целям объединения государств. Неодинаков и их состав. В контексте тематики международной защиты прав человека нас интересует первая из них.

Совет Европы долгое время считался важным стратегическим партнером для России. В 2015 году Российская Федерация приостановила свою деятельность в ключевом органе объединения — парламентской ассамблее. Это было ответной реакцией на лишение страны права голоса в заседаниях. Вместе с тем работа в отношении проблем обеспечения прав человека в нашем государстве организацией ведется. В 2016 году ПАСЕ приняла резолюции, которыми возложила на РФ ответственность за защиту населения территорий под контролем самопровозглашённых ДНР и ЛНР, объявила нелегитимными выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. В 2017 году — резолюцию по правам человека на Северном Кавказе, а также по коррупции.

В рамках Совета Европы был принят один из знаковых актов по правам человека — **Европейская конвенция прав и основных свобод человека**, 1950 г.<sup>2</sup>. Его уникальность заключается в том, что помимо перечисления основных прав и свобод документ фиксирует и правозащитный механизм, учреждая Европейский суд по правам человека. Такой суд — единственный в своем роде.

Европейская конвенция включает достаточно широкий круг прав, дополненный прилагаемыми к Конвенции протоколами (например, Протокол № 1 утверждает право собственности, право на образование, обязанность государств-участников периодически проводить свободные выборы при тайном голосовании, Протокол № 6 отменяет смертную казнь и т. д.) и расширенный толкованием суда. В тоже время следует иметь в виду, что конвенция почти не охватывает социально-экономические права, поскольку ее создатели и не закладывали их в текст Конвенции.

---

<sup>1</sup> «Устав Совета Европы» (Принят в г. Лондоне 05.05.1949) // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1390.

<sup>2</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

**Европейский суд по правам человека**<sup>1</sup> расположен в Страсбурге (Франция). Любое государство, вступающее в Совет Европы обязано признать юрисдикцию Европейского суда. Россия высказала свое согласие 5 мая 1998 г. С этой даты российские граждане, а также неправительственные организации или группы частных лиц получили право обращаться в Европейский суд с жалобами на нарушение своих прав органами государственной власти.

В случае установления факта нарушения прав человека Европейский суд обязывает государство принять меры к прекращению нарушения прав и выплатить пострадавшему лицу «справедливую компенсацию». Размер компенсации определяется судом индивидуально по каждому делу и может составлять от нескольких тысяч до нескольких миллионов евро.

Так, наибольшая компенсация, которую получил российский гражданин в Европейском суде составила 250 000 евро (сума сложилась из компенсации затрат на лечения и компенсации морального вреда). Данная сумма была выплачена Алексею Михееву, в отношении которого было доказано применение пыток в Ленинском РОВД г. Нижнего Новгорода<sup>2</sup>.

«С момента своего учреждения Европейский Суд по правам человека превратился в знаковое явление, — пишет Симонова А. Е. — Европейский Суд сегодня является своеобразным правовым и социально-культурным феноменом, выступая для многих олицетворением высшей степени справедливого судебного разбирательства»<sup>3</sup>.

Министерство внутренних дел Российской Федерации взаимодействует с Европейским судом по правам человека через специального уполномоченного, состоящего в ранге заместителя Министра юстиции Российской Федерации<sup>4</sup>. Ежегодно в МВД России поступа-

---

<sup>1</sup> Европейский суд по правам человека // URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>. (дата обращения: 15.10.2018).

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ от 26 января 2006 г. «Дело Михеев (Mikheyev) против Российской Федерации» (жалоба № 77617/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. № 6.

<sup>3</sup> Симонова А. Е. Становление механизма защиты прав и свобод человека Европейским судом по правам человека // Вестник экономической безопасности. 2017. № 3. С. 65.

<sup>4</sup> Приказ МВД России от 12.09.2014 № 782 «О повышении эффективности взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителем Министра юстиции Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 15.10.2018).

ют десятки обращений, связанных с рассмотрением жалоб граждан на неравномерные действия должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации. Так, в 2010 году на рассмотрение поступило 136 обращений, в 2011 году — 139, в 2012 году — 106; 2013 году — 134, в 2014 году — 112, в 2015 году — 79, в 2016 году — 65<sup>1</sup>. В два раза увеличилось количество обращений в 2017 году — их 136<sup>2</sup>.

Кроме того, общая сумма возмещения Российской Федерацией в 2016 году по постановлениям Европейского Суда по правам человека в делах, которые связаны с деятельностью МВД России составила 1 млн. 696 тыс. 770 евро, в 2015 году — 3 миллиона 100 тысяч 600 долларов США и 4 миллиона 483 тысячи 493 евро. Эти огромные суммы в совокупности с новостью о том, что РФ увеличивает до 1 миллиарда рублей бюджет на компенсации по аналогичным решениям, безусловно, привлекают внимание.

Наиболее часто предметом рассмотрения Европейского Суда являются<sup>3</sup>:

— ненадлежащие условия транспортировки на оперативно-служебных автомобилях для перевозки подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений (20,7 %);

— ненадлежащие условия содержания в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел и центрах временного содержания иностранных граждан (20,3 %);

— необоснованное задержание по подозрению в совершении преступлений и жестокое обращение со стороны сотрудников органов внутренних дел (18,4 %);

— нарушение права на свободу собраний и объединений, свободу мнения (10,5 %);

— нарушение права на справедливое и своевременное расследование преступлений (судебное разбирательство) (10,2 %);

— административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, отказ

---

<sup>1</sup> Обзор постановлений Европейского Суда по правам человека и запросов Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека — заместителя Министра юстиции Российской Федерации, поступивших в Министерство внутренних дел Российской Федерации в 2016 году.

<sup>2</sup> Обзор постановлений Европейского Суда по правам человека и запросов Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека — заместителя Министра юстиции Российской Федерации, поступивших в Министерство внутренних дел Российской Федерации в 2017 году.

<sup>3</sup> Там же.

в признании беженцем, предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации (6,6 %);

— нарушение прав при проведении проверочных закупок и иных оперативно-розыскных мероприятий по линии борьбы с незаконным оборотом наркотиков (6,6 %);

— нарушением прав граждан при проведении контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского федерального округа (3,5 %).

Верховный Суд Российской Федерации также регулярно обращает внимание на позицию этого межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. 3 сентября 2018 г. был принят новый обзор практики<sup>1</sup>, который включает позиции по вопросам административных, гражданских, гражданско-процессуальных, уголовных и уголовно-процессуальных правоотношений. В частности по вопросам запрета пыток, выдворения, условий содержания в местах лишения свободы, неисполнения или слишком долгого исполнения судебных решений.

© Миловидова А. С., 2018;

© Петрянина О. А., 2018

---

<sup>1</sup> Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека от 03.09.2018 № 1 (2018) // URL:[http://www.vsrp.ru/documents/international\\_practice/27226](http://www.vsrp.ru/documents/international_practice/27226) (дата обращения: 15.10.2018).

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЛИЦ, С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ

Во все времена женщины, мужчины и дети с ограниченными возможностями слишком часто относились к числу наиболее ущемлённых групп и сталкивались с проблемами осуществления своих прав.

Если рассмотреть отдельные проблемы обеспечения прав инвалидов более детально, то причины их возникновения условно можно разделить на объективные и субъективные.

Среди объективных причин необходимо отметить:

— отсутствие протезирования, лечения, технического оснащения (коляски, специальные приспособления, предметы быта).

— недостаточное развитие инфраструктуры: отсутствие пандусов, низких поручней, недостаточная ширина дверных проёмов, высоко расположенные окна и так далее.

— плохое материальное положение: маленькие государственные выплаты, и, как следствие: недостаточность питания, медицинской помощи, технического оснащения.

К субъективным причинам можно отнести:

— недостаточно развитую систему социальной помощи инвалидам:

— отсутствие волонтеров; отсутствие развитой системы психологической помощи на дому; отсутствие помощи в решении правовых вопросов инвалидов (представительство в судах, нотариальных конторах и прочих государственных учреждений, требующих личного присутствия).

— трудности в получении образования.

Из всего вышеизложенного вытекают проблемы связанные с трудоустройством:

— образование, не освоенное в полной мере, частично отстраняет людей-инвалидов от профессиональной деятельности, т.к. профессии, не требующие профильного образования, связаны в основном с тяжелым физическим трудом, что неприемлемо для них, или настолько низкая заработная плата, что невозможно решить все фи-

---

\* Новицкая Ольга Николаевна — доцент кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

\*\* Макеева Ирина Александровна — доцент кафедры общеправовых дисциплин ЛОФ СПбУ МВД России, кандидат юридических наук.

нансовые проблемы. Вместе с этим, работодатели негативно относятся к приёму на работу людей с ограниченными возможностями в связи с нежеланием усложнять обстановку в коллективе и решением ряда проблем.

На всей территории современной России организована широкая законодательная и организационная поддержка людей с ограниченными возможностями.

Какая же обстановка по данной проблеме складывается в северной столице России? В городе Санкт-Петербург проблеме обеспечения доступной и комфортной среды жизнедеятельности инвалидов уделяется особое внимание. В городе действуют многочисленные организации по защите прав инвалидов. Так, например, «Всероссийское общество инвалидов» обеспечивает интеграцию инвалидов в обществе, общественная организация инвалидов «Феникс» оказывает устные и письменные консультации юриста по различным отраслям права, общественная благотворительная организация «Покровская община» содержит приют временного пребывания для бездомных инвалидов и многие другие организации.

Что касается детей инвалидов, то в этой сфере есть особые успехи. Так, Российская Федерация идёт по пути создания «безбарьерной среды» для детей-инвалидов. Раньше дети с особенностями здоровья учились только в специализированных школах. Сейчас же государство всячески стремится разрушить этот стереотип.

Вместе с тем, несмотря на существующие в России законы о защите прав людей с ограниченными возможностями здоровья, имеют место быть вопиющие случаи о нарушении данных законов

Таким образом, узел проблем, и связанных с ним, направлений совершенствования механизмов предоставления правовых гарантий инвалидам в России можно выразить словами: быт, образование, трудоустройство, медицинские услуги в условиях «безбарьерной среды».

Множество людей с ограниченными физическими способностями ежедневно сталкиваются с многочисленными физическими или психологическими барьерами, различными формами дискриминации, фактически оказываются выключенными из активной общественной жизнедеятельности. Так, жилая среда, состоящая из различного назначения зданий и сооружений общественного пользования, не приспособлена для инвалидов, усиливая их изоляцию от полноценной общественной жизни.

Многочисленные государственные и коммерческих застройщики не имеют определенных знаний, умений и средств, чтобы устра-

нить препятствия к доступной инфраструктуре для маломобильных групп населения.

Вводя строение в эксплуатацию, застройщики получают множество различных документов о соответствии здания принятым требованиям, забывая при этом о социально незащищенных группах населения. Отсутствие пандусов, различных вспомогательных конструкций для входа в здание и многие другие нарушения, не дают полной реализации принципа Градостроительного кодекса о доступности инфраструктуры.

Одной из основных целей государственной политики в области социальной защиты инвалидов, находящихся и проживающих на территории Российской Федерации, является создание условий для устойчивого развития доступной среды для людей с ограниченными физическими возможностями.

Нормативная правовая база для создания доступной и благоприятной среды для инвалидов должна определяться и соответствовать принципам Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004.

К сожалению, не все объекты строительной инфраструктуры можно полностью приспособить с учетом потребностей лиц с ограниченными физическими способностями.

Собственники объектов, не отвечающих требованиям эксплуатации маломобильными группами населения, до реконструкции или капитального ремонта здания, должны согласовывать свои решения с общественными объединениями инвалидов.

Данные общественные объединения инвалидов осуществляют свою деятельность почти в каждом регионе, городе или ином другом муниципальном районе, путем защиты своих прав и свобод, а также получением определенных социальных услуг и льгот, предоставляемых государством.

В соответствии с положениями Конвенции о правах инвалидов и на основании действующего российского законодательства, можно выделить две разновидности проблемы обеспечения доступности:

- новые объекты, введенные в результате проектирования без учета потребностей лиц с ограниченными физическими способностями;
- действующие объекты, строительство которых не соответствует современным стандартам строительства.

На основании положений Федерального закона № 181-ФЗ и Приказа Министерства труда и социальной защиты РФ № 527 от 30.07.2015 г., организация ремонтных и реставрационных работ зависит от степени

новизны строительного объекта. Архитектурно-планировочное решение также влияет на организацию работ и возможность проведения полноценного ремонта на строительном сооружении в целях обеспечения доступности для маломобильных граждан РФ.

Руководители организаций, объекты которых введены в эксплуатацию после 1 июля 2016 года, после строительства, капитального ремонта, реконструкции или иного другого ремонтно-строительного вмешательства, должны самостоятельно предпринимать меры по исполнению обязательных требований по соответствию документам от 1 июля 2015 года по доступности здания для лиц с ограниченными физическими возможностями.

В отношении уже действующих объектов, было принято решение, что владельцы данных зданий, для обеспечения беспрепятственной доступности объекта для инвалидов, должны согласовать меры по устранению различных барьеров с общественными организациями инвалидов.

Для эффективного устранения различных препятствий на пути к строительному объекту, необходимо определить значимые барьеры на пути людей с ограниченными физическими возможностями.

Подводя итог, можно сказать, что в России только начинается переосмысление самого понятия «инвалид». Благодаря долгой работе над инвалидной политикой ряд западных стран уже сумел отойти от медицинской модели восприятия данной категории граждан. Сегодня в основу инвалидной политики необходимо закладывать принцип равенства прав. Однако для успешной реализации всех прав людей с инвалидностью, необходима заинтересованность и вовлеченность самих граждан, так как большинство преобразований в развитых странах началось в ответ на недовольства инвалидов. Этому может способствовать развитие правовой грамотности людей, ведь незнание даже самых правильно проработанных законов не будет иметь положительного эффекта.

© Новицкая О. Н., 2018

© Макеева И. А., 2018



## МИГРАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

По соображениям государственной и экономической безопасности законодателем предусмотрены ограничения на занятие определенных должностей и занятие определенной деятельностью. Кроме того, законодатель ввел территориальное ограничение.

Что касается Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ, то он является одним из ключевых в создании системы эффективного контроля за миграционными процессами на территории РФ в целях привлечения в нашу страну квалифицированных рабочих, в том числе из стран СНГ. Благодаря данному Закону, органы государственной власти обеспечиваются более полными и достоверными данными о пребывании мигрантов в России, что позволяет не только иметь представление об общей численности иностранного населения, но и фиксировать любые их территориальные перемещения в целях контроля и прогнозирования последствий таких перемещений.

Любые перемещения иностранных лиц через территориальную границу можно подразделить на легальные и нелегальные. Мигрантом, легально находящимся в стране, признается иностранный гражданин, имеющий как минимум разрешения на: въезд, пребывание либо проживание в России в течение установленного срока, если он планирует осуществлять трудовую деятельность, то необходимо иметь соответствующее разрешение (если безвизовый режим, то патент), то же самое касается и иных занятий (например, если целью пребывания является получение образования). В случае нарушения данных требований, пребывание иностранного лица на территории Российской Федерации является нелегальным.

Нередко нелегальную миграцию отождествляют с понятием «незаконная миграция». В то же время, некоторые исследователи полагают, что если нелегальные мигранты всегда незаконные, то незаконные мигранты не обязательно нелегальные. Вся суть данного положения заключается в том, что если иностранный гражданин имеет все необходимые документы для официального пребывания в стране, он считается легальным мигрантом, но в то же время, если в данных

---

\* Патрикеев Виктор Евгеньевич — кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

документах имеются неточности относительно цели его нахождения или они являются просроченными, то это уже считается законодательным правонарушением. Однако, если лицо при этом уплачивает соответствующие штрафы, то получается, что иммигрант находится в стране легально, поскольку не уклоняется от ответственности, и незаконно одновременно<sup>1</sup>.

Другие же исследователи придерживаются мнения, что разницы между понятиями нелегальной и незаконной миграции не существует. Как считает доктор политических наук Владимир Александрович Волох: «термин «незаконный мигрант» полностью исключается, т. к. мигрант это человек, а незаконного человека быть не может»<sup>2</sup>.

Миграция, представляющая собой масштабное явление, причем как нелегальная, так и легальная, может (и зачастую приводит) к колоссальным негативным последствиям, таким как совершение административных и уголовных правонарушений.

Одни ученые и эксперты рассматривают миграцию как фактор, влияющий на преступность, а другие, в свою очередь, полагают, что определенные причины и обстоятельства толкают иностранных граждан на совершение преступных деяний<sup>3</sup>.

Таким образом, можно прийти к выводу, что объем преступлений, совершаемых мигрантами, незначителен по отношению к общему числу преступных деяний, ежегодно регистрируемых на территории нашей страны. Однако, нельзя упускать из внимания и тот неизвестный объем правонарушений, который был упущен из поля зрения правоохранительных органов и не был отражен в официальной статистике, а также что послужило причиной для совершения подобных деяний. Поэтому, на наш взгляд, нельзя с уверенностью сказать, что сама миграция, как явление, представляет собой непосредственный источник преступности, равно как и сложные жизненные обстоятельства, в которых оказываются многие мигранты, ведут к возникновению криминальных последствий. Каждая из этих сторон может являться причиной совершения преступлений в равной степени.

---

<sup>1</sup> *Волох В. А.* Миграция населения как объект научного исследования: сущность, современные трактовки и классификация // *PolitBook*. 2015. № 1. С. 11.

<sup>2</sup> *Волох В. А.* Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации: состояние, тенденции и пути оптимизации: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. М., 2013. С. 42.

<sup>3</sup> *Дядюн К. В.* Миграция и преступность: взаимосвязь причин и условий // *Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке*. 2012. № 2. С. 109.

Новая политика в области иммиграции носит выборочный характер и ориентирована на тех мигрантов, которые могут в полной мере отвечать потребностям рынка труда и легко интегрироваться с принимающими общинами, культурой новой для них страны, в результате чего возникли новые вызовы для желающих иммигрировать.

На этом фоне необходимость разработки эффективных стратегий, которые позволят правительствам принимающих стран согласовать интересы своего населения и потребности миллионов людей, которые находятся в поисках более высокого уровня жизни, стала самой сложной проблемой для решения. Ответ на этот вопрос, безусловно, не является легким и требует тщательного анализа вопроса, учитывая тот факт, что мы живем в таком глобально взаимосвязанном мире, что любое решение, принятое для блага одной страны может привести к негативным последствиям в другой.

Стоит также отметить, что состав и концентрация мигрантов значительно отличаются от прошлого. Согласно публикации ООН под названием Тенденции общей миграции, большая часть мигрантов сосредоточена в небольшом числе стран. 75 % мигрантов находятся в 28 странах. Еще одно интересное наблюдение состоит в том, что 49 % от общего числа мигрантов составляют женщины. И, наконец, в докладе делается вывод, что все страны в настоящее время страдают от миграции и многие, если не большинство, могут быть отнесены к категории стран «происхождения, транзита или назначения».

Решение о том, кто может въезжать и находиться на территории страны, является суверенным правом государств. Тем не менее, все те, кто находится внутри границ страны, в том числе мигранты, имеют право на такое же уважение, защиту и выполнение ими своих прав человека независимо от их происхождения, национальности или иммиграционного статуса.

Миграция может, однако, также приводить к потере наиболее квалифицированных и наиболее образованных человеческих ресурсов развивающихся стран. Другими словами, утечка мозгов лишает государство доходов и отдаляет страны происхождения от получения скорейшей отдачи от инвестиций, которые они сделали в образование и обучение этих людей. Наиболее остра ситуация, когда речь идет об уходе профессионалов в таких секторах, как здравоохранение и образование, миграция может неблагоприятно повлиять на спрос и качество основных услуг<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «Утечка мозгов»: причины и последствия // Alma mater (Вестник высшей школы). 2008. № 2. С. 38–45.

Несмотря на поток мигрантов, усилившийся в связи с обострением военных конфликтов в ряде регионов, не стоит забывать и о тех категориях иностранных граждан, которые прибывают в нашу страну и по другим причинам, таким как: получение образования, улучшение материального благосостояния и многим другим.

В связи с событиями на Украине, в России в течение последних двух лет, появилась очень большая новая социальная группа беженцев из Украины. Выбор Российской Федерации, а не стран Европы в качестве места пребывания для многих украинцев обусловлен прежде всего отсутствием языкового барьера, территориальной близостью, наличием исторической связи с нашей страной.

Однако положение и тех, и других категорий мигрантов, пребывающих в России, в настоящее время является трудным и нестабильным. В связи с чем, большое значение имеет рассмотрение положения мигрантов в нашей стране в зависимости от цели их прибытия, отношения к ним в обществе, а также возможных путей решения возникающих вследствие этого трудностей.

В условиях значительного увеличения притока иностранных граждан в Российскую Федерацию, все более актуальным становится вопрос регулирования правового положения, а также трудовой деятельности иммигрантов на территории нашей страны. Данный момент является значимым как для работодателей, принимающих на работу мигрантов, так и для самих иностранных граждан, приезжающих в Россию для трудоустройства.

Интересным является вопрос об отношении местного населения к мигрантам. Некоторые опасаются, что с наплывом иностранных граждан резко сократится количество рабочих мест, однако это не так, ведь в большинстве случаев мигранты занимают низкооплачиваемые места в сфере строительства, обработки земли и так далее, а предложение труда местного населения в данных областях невелико. Так что, рассматривая этот вопрос с этой стороны, мигранты, бесспорно, нужны России в определенном количестве. Однако проблемой является то, что иностранные мигранты стремятся попасть в крупные города, такие как Москва, Санкт-Петербург, и некоторые региональные центры, где наиболее высокие заработные платы в стране. В связи с этим происходит перенасыщение этих городов, поскольку наряду и международной миграцией существует и внутренняя миграция, когда из российских глубинки люди переезжают в более крупные населенные пункты в поисках более высокооплачиваемых рабочих мест.

Подводя итог, следует отметить, что для проявления положительных сторон миграции, недостаточно одностороннего стремления к улучшению ситуации. Необходимо не только, чтобы были созданы благоприятные условия со стороны государства для пребывания иностранцев, а также чтобы российские граждане изменили свое восприятие и научились их принимать, но и сами иммигранты должны стремиться к двустороннему сотрудничеству, существованию в российском обществе в соответствии с его требованиями, при этом не нанося ущерб собственным интересам и потребностям.

Миграция является довольно сложным и противоречивым процессом. Имея ряд позитивных результатов для развития принимающих и отправляющих стран, она ведёт и к негативным последствиям. Чем больше население страны вовлечено в миграционные процессы, тем острее проявляются его последствия. Растёт уровень социальной напряжённости, безработицы, преступности (наркоторговля, терроризм...). С этим трудно бороться, но возможно. С другой стороны, мигранты в основном устраиваются на низкооплачиваемые работы в сфере обслуживания, что позволяет гражданам РФ работать на более престижных работах, а также мигранты частично восполняют численность населения России, что не даёт обществу «обанкротиться» совсем.

Проблемы с миграцией в России требуют незамедлительного решения. Соблюдение прав и обязанностей мигрантов в целом является одной из главных задач развития страны. Кроме того, нелегальная миграция заставляет задуматься о совершенствовании экономической и правовой ситуации в стране. Целый комплекс мероприятий должен помочь интегрировать в общество иностранцев, узаконить их нахождение, а также стимулировать к работе в России, вкладывая свой опыт и профессионализм в развитие экономики и культуры страны.

© Патрикеев В. Е., 2018

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Интеграция мигрантов как предмет государственной политики является относительно новым вопросом для современной России, хотя определенный исторический опыт в этой сфере имеется<sup>1</sup>.

В советское время миграция населения была почти исключительно внутренней. В условиях многонациональной страны эти процессы вполне безболезненно сопровождались «перемешиванием народов». Одним из важных направлений государственной политики было воспитание интернационализма. Такое понятие, как «советский народ», имело реальный смысл, обеспечиваемый общностью языка, равенством прав и условий жизни для всех советских граждан, едиными программами школьного образования по всей стране. Невзирая на достаточно жесткую политическую систему, советское государство обеспечивало мигрантов работой, жильем и возможностью получения образования не только мигрантами, но и их детьми.

После распада Советского Союза ситуация кардинально изменилась. Политика в области внутренней миграции населения в России была свернута, а политика в сфере международной миграции стала базироваться на создании принципиально нового законодательства, и понималась как административно-правовое регулирование миграционных процессов.

В 1990-х гг., несмотря на огромный приток мигрантов из бывших советских республик, политика интеграции в отношении мигрантов фактически не проводилась. В государственных документах об интеграции переселяющихся в Россию мигрантов в то время вообще не упоминалось. Поскольку представители других коренных этносов России и многие этнические русские к моменту распада Советского Союза проживали на территории других советских республик, то их миграционный приток в отдельные годы достигал до 1 млн чел. в год. Предполагалось, что схожие в этническом отношении мигранты не особенно нуждаются в социально-психологической адаптации, поскольку у них нет необходимости изучения русского языка,

---

\* Романова Ирина Владимировна — доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> Космарская Н. «Русские диаспоры» — научный дискурс и низовые восприятия // Диаспоры. 2003. № 4. С. 4–6.

истории, русской культуры и т.д., а вот условия для их социально-экономической интеграции, например, обеспечение работой и жильем, являлись крайне ограниченными из-за глубокого экономического кризиса. Даже когда в начале 2000-х гг. значительную долю в миграционных потоках, направленных на Россию, стали занимать представители титульных наций стран СНГ, политика интеграции мигрантов не стала частью миграционной политики. Однако следует заметить, что именно в 2000-е гг. термин «интеграция» получает развитие в российской научной литературе<sup>1</sup>.

Отсутствие продуманной политики интеграции мигрантов отразилось на снижении в обществе уровня толерантности, на росте межэтнической напряженности. Российское общество, проявляя отчужденность к мигрантам, вынуждало их к самоизоляции, следствием чего явились открытые конфликты между местным населением и мигрантами. Становилось очевидным, что в условиях массового прибытия мигрантов в Россию политика их интеграции должна стать одной из составных частей миграционной политики.

В утвержденной в июне 2012 г. «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г.» говорится о необходимости разработки и апробации Федеральной миграционной службой России конкретных программ в области обеспечения интеграции мигрантов. Именно поэтому в структуре ФМС и было создано Управление по содействию интеграции мигрантов.

Однако, чтобы политика интеграции мигрантов стала эффективной, необходимо понимать, с помощью каких инструментов она может регулироваться в отношении разных групп мигрантов; необходимо располагать информацией о численности и специфике этих групп, понимать их социальное и экономическое положение и демографическое поведение. Иными словами, политика интеграции должна опираться на надежную информационную и концептуальную основу, которой в России пока нет<sup>2</sup>.

Современная Россия располагает пока незначительными исследованиями в области интеграции мигрантов. Имеющаяся государственная статистика по международным мигрантам предоставляет очень мало данных для того, чтобы обоснованно оценить их интеграцию в российское общество. Социологические обследования по этой

---

<sup>1</sup> Маликова Н. Этносциальные проблемы конфликтогенности миграции в современной России. Научный доклад. М., 2004. С. 22–25.

<sup>2</sup> Мукомель В. И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. Институт социологии РАН. М., 2005. С. 128.

теме немногочисленны, в целом фрагментарны и не позволяют системно оценивать процесс интеграции мигрантов, как и не дают целостного представления о том, какие механизмы интеграции уже действуют в России, и как они могут быть использованы, дополнены мерами государственной политики для того, чтобы интеграция мигрантов действительно была эффективной<sup>1</sup>.

Для того, чтобы понять, происходит ли процесс интеграции мигрантов, и если происходит — то каким образом, представляется необходимым провести анализ широкого спектра показателей, которые могли бы отразить характеристику степени вовлеченности мигрантов в разные сферы общественной жизни, например, противодействие дискриминации, участие в общественно-политической жизни, положение на рынке труда, доступность образования и т. д. В международной практике такая информация для стран Европейского Союза, Канады, США, Швейцарии, Норвегии рассчитывается через определенный индекс, позволяющий оценить национальную политику содействия интеграции мигрантов. В России же, по всей видимости, получение такой информации — это дело будущего. Ситуация осложняется тем, что разработка и осуществление политики интеграции мигрантов будет происходить на фоне уже укоренившегося негативного отношения к мигрантам<sup>2</sup>.

В виду слабости государственной политики интеграции мигрантов функции адаптации и интеграции мигрантов взяли на себя негосударственные структуры. Это правозащитные организации, которые оказывают мигрантам всевозможные юридические и консультационные и услуги, диаспоры, ассоциации мигрантов, рабочие коллективы и даже этнический бизнес. К сожалению, теневые структуры также способствуют притоку мигрантов в Россию — это, т. н. временная трудовая миграция, по большей части носящая нелегальный характер.

Несмотря на некоторый рост внимания со стороны государства к теме интеграции мигрантов в самые последние годы, слабой стороной политики интеграции в России остается отсутствие инструментов согласования интересов различных ее субъектов: органов государ-

---

<sup>1</sup> Мукомель В. И. Методологические и практические аспекты изучения интеграции имигрантов: специфика постсоветского пространства // Методология и методы изучения миграционных процессов / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. М., 2007. С. 78.

<sup>2</sup> Мукомель В. И. Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // Мир России. № 1. С. 34—35. ИРЬ: <http://www.demoscope.ru> (дата обращения: 26.10.2018).



ственной власти разных уровней, включая органы местного самоуправления, неправительственных организаций, работодателей, иных бизнес-структур, диаспор, ассоциаций мигрантов<sup>1</sup>.

Термин «интеграция» в российском законодательстве впервые был применен в отношении соотечественников, остающихся в странах «нового» зарубежья, и применен был с целью притормозить их возвращение в Россию. Однако впоследствии данный термин в отношении прибывающих мигрантов оказался на долгие годы не востребовавшимся. И именно из-за игнорирования политики интеграции мигрантов, в том числе и переезжающих в Россию соотечественников, многократно сократился миграционный приток, а вовсе не из-за того, что недостаточно эффективно происходила «интеграция» бывших российских граждан «в политическую, социальную и экономическую жизнь новых независимых государств».

Запоздалым, но очень важным шагом в сторону повышения миграционной привлекательности России и одновременно — создания государством реальных условий интеграции переселенцев, явилось принятие в 2006 г. «Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников из-за рубежа». Теперь государство гарантирует трудоустройство, именно государство оказывает содействие в переобучении, берет на себя предоставление информационных, консультационных и юридических услуг, оплату проезда и провоза багажа, выплату подъемных, получение в течение нескольких месяцев российского гражданства и все связанные с этим социальные гарантии.

С самого начала Государственная программа была рассчитана на 6 лет (2007–2012 гг.). Предполагалось, что в Россию ежегодно будут прибывать исторически и этнически близкие России люди в количестве около 300 тыс. чел. Но отсутствие помощи со стороны государства в отношении обзаведения переселенцами жильем, существенные для них ограничения на определение мест вселения, бюрократические проволочки и серьезная налоговая дискриминация — все это привело к тому, что результаты государственной программы вылились в значительно более низкие показатели. Реально за пять лет с 2007 по 2011 г. в Россию переселились в качестве участников программы 55

---

<sup>1</sup> Пядухов Г. А. Этнические группы мигрантов: тенденции притока, стратегии поведения. Пенза, 2003. С. 45.

тыс. чел., в то время как общий иммиграционный приток за эти годы составил 1,3 млн. чел.<sup>1</sup>.

Такие результаты вынудили государство пересмотреть условия программы в сторону снижения административных заслонов для переселенцев и с 1 января 2013 г. программа становится бессрочной. Теперь те соотечественники, которые в рамках данной программы прибывают в Россию, уже не привязаны так жестко, как прежде, к «территориям вселения». Люди вправе самостоятельно трудоустроиться, вправе заниматься собственным бизнесом — поскольку программа предполагает снятие ограничений в данной области. Участвующие в программе российские регионы получили большую самостоятельность в разработке региональных промышленных, агропромышленных и иных проектов развития. Теперь региональное руководство вполне способно самостоятельно определять и формировать запрос на количество людей конкретных специальностей, который будет удовлетворен за счет иммигрантов-соотечественников.

Несомненно, что все это привело к созданию лучших условий для успешной интеграции переселенцев в российское общество.

© Романова И. В., 2018

---

<sup>1</sup> Пядухов Г. А. Диаспоры и социальные практики субъектов услуг в сфере трудовой миграции: региональный аспект. ИРЬ: <http://demoscope.ru> (дата обращения: 26.10.2018).

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЖИЗНЬ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Впервые, как известно, право на жизнь было закреплено в Декларации независимости США 1776 г.<sup>1</sup> В современной литературе право на жизнь и смерть определяется как естественная, неотъемлемая возможность защиты неприкосновенности жизни и свободы распоряжаться ею<sup>2</sup>.

Согласно ст. 2 Конституции России человек (человеческая жизнь) является высшей ценностью (человек не может рассматриваться отдельно от его жизни, бытия). Если жизнь для самого человека по каким-либо причинам утратила смысл, то этого не происходит для государства и общества. Государство «призвано «признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина» в период его жизни<sup>3</sup>.

«Каждый имеет право на жизнь»<sup>4</sup>, так гласит статья 20 Конституции РФ. В диспозиции данной правовой нормы, на первый взгляд, всё максимально понятно и ясно, каждый имеет неотчуждаемое право на существование и может воспользоваться им либо не употреблять его, тем более, что статья 2 Конституции РФ говорит нам: «...Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина обязанность государства»<sup>5</sup>.

Право на жизнь, среди всех прав человека, является основным. М. А. Мокосеева считает, что в современном законодательстве не определено содержание дефиниций «право на жизнь» и «жизнь»<sup>6</sup>. В статье 20 Конституции Российской Федерации право на жизнь за-

---

\* Скрипкина Юлия Григорьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

<sup>1</sup> См.: Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: Сб. док. М., 1957. С. 167.

<sup>2</sup> Кальченко Н. В. Права человека и гражданина на жизнь и его гарантии в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995. С. 24.

<sup>3</sup> Фомиченко Т. М. Конституционно-правовые проблемы обеспечения в Российской Федерации права на жизнь в свете правовых стандартов Совета Европы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 25.

<sup>4</sup> См.: ч. 1 ст. 20 Конституции РФ от 12.12.1993. СПб., 2008.

<sup>5</sup> См.: ст. 2 Конституции РФ от 12.12.1993. СПб., 2008.

<sup>6</sup> Мокосеева М. А. Проблемы реализации права человека на жизнь // Марийский юридический вестник. 2013. № 10. С. 98.

фиксировано в значении права на существование человека, как биологического существа<sup>1</sup>.

Россия имеет наиболее либеральное законодательство в отношении абортос несмотря на сложную демографическую обстановку. Назрела острая необходимость совершенствования российского законодательства. Человеческая жизнь должна защищаться уже с момента зачатия<sup>2</sup>.

Человек вправе самостоятельно распоряжаться своей жизнью. Государство ставя под запрет право человека на эвтаназию заставляет смертельно больных людей жить испытывая как физические, так и психологические страдания, на мой взгляд — человек, неизлечимо больной, не важно даже физически или психологически, почему он не может просто попросить врачей помочь ему, пусть даже уйти из жизни? Как уже описывалось выше — «жизнь не является обязанностью», что же из этого следует? Нет, эвтаназия должна быть крайней мерой, прибегать к которой можно было бы в исключительных случаях, что опять же нельзя реализовать: нельзя создать такую норму права, которая бы подходила как универсальное оправдание эвтаназии, аборта или иного действия, нарушающего право человека на жизнь.

Что касается защиты прав эмбрионов, проблемы абортов (которые при нашей демографической обстановке мягко скажем вредны), то мы придерживаемся следующей позиции — в момент зачатия у эмбриона уже началась «жизнь», что подразумевает право на неё, как мать может решать за своего ребёнка жить ему или нет? На мой взгляд у каждого эмбриона, новорожденного (Есть случаи убийств и новорожденных детей, за что предусматривается уголовная ответственность), есть это самое «право на жизнь», зачем убивать ребёнка, который ещё и жизни-то той не видел? К счастью, во всём мире, в том числе и в России, существует институт усыновления, который частично решает вопрос о так называемых «нежеланных детях», но ведь всех-то не усыновить. Считаем, что законодательство нашей страны не должно бы столь либеральным в отношении абортов, нет в нашей стране от них пользы (отсутствует демографический взрыв как в Индии или Китае, для занимаемой территории, 140 с неболь-

---

<sup>1</sup> Ст. 20. Конституции 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). Доступ из справ.— правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.09.2017) (далее — Конституция Российской Федерации...).

<sup>2</sup> Право на убийство у нас имеет каждый // Добродетель. 2005. № 3.

шим миллионов населения — ничто), к тому же какой смысл запрещать эвтаназию, но разрешать аборт? Ссылаясь на Конституцию РФ все граждане — равны, логически проведя линию от «а»(эмбрион) до «б»(больной пожилой человек) мы можем сказать, что как «а», так и «б» — живут, но почему убийство «а» не подлежит уголовному преследованию, в то время как убийство «б» преследуется по законодательству большинства стран?

Проблему смертной казни, как и проблему эвтаназии нужно, как мы считаем, решать индивидуально. С одной стороны даже у самого «нехорошего» человека, который в местах лишения свободы провёл большую часть своей жизни, есть право на жизнь, с другой, а почему он, к примеру, лишив жизни другого человека, не может быть лишён этого права? С точки зрения норм морали, «по-справедливости», с экономической точки зрения (содержание данного индивида в ИТУ, тюрьме) — всё честно, выгодно и вполне устроит общество. А вот ещё один случай — убийство по неосторожности. «Субъект не желал наступления последствий». Согласно примеру выше, в случае умышленного убийства смертная казнь может быть уместной мерой наказания. А что же тогда делать с остальными? Зависит уже от отягощающих вину обстоятельств дела, наличия рецидива и иных обстоятельств.

Вообще, право на жизнь каждого человека должно являться именно правом, а не «навязанным» государством обязательством. Таким образом, человек (гражданин) должен свободно распоряжаться своим правом.

Смертная казнь — это не только инструмент уголовной политики, но и социокультурный феномен, а отношение к этой мере наказания — вопрос нравственной доминанты каждого человека; отношение к ней общества — индикатор господствующих в нем нравов и умонастроений<sup>1</sup>. Анализ одной из основных позиций противников высшей меры наказания — абсолютной ценности человеческой жизни в цивилизованном обществе, которой государство не вправе лишать кого-либо ни при каких условиях — позволит достичь истины в дискуссии между сторонниками и противниками смертной казни.

Ю. М. Антоян констатирует: «Жизнь, как и смерть, великое таинство, смысл которого нам не открыт... человек не должен грубо и самозвано врывать в это таинство»<sup>2</sup>. По словам О. И. Лепешкиной, смертная казнь, проявляя свою нравственно отрицательную

---

<sup>1</sup> См.: *Квашиш В. Е.* Смертная казнь. Мировые тенденции, проблемы и перспективы. М.: Издательство ЮРАЙТ, 2008. С. 26.

<sup>2</sup> См.: *Антоян Ю. М.* Жестокость в нашей жизни. М.: ИНФРА-М, 1995. С. 185.

оценку, отрицает неотчуждаемое право на жизнь, делая преступника только объектом уголовно-правового воздействия государства<sup>1</sup>.

Несмотря на нынешние попытки сделать акт этого убийства (смертной казни) более «гуманным», жестокость смертной казни очевидна, она заключена в самом факте и последствиях решения государства отнять у осужденного жизнь, а не в том или ином способе этого убийств; вынесение смертного приговора и приведение его в исполнение является нарушением прав человека<sup>2</sup>.

Как убийство является самым тяжким преступлением, так и смертная казнь, пишет Я. И. Гилинский, служит «высшей мерой наказания», а также индикатором цивилизованности/варварства, гуманности/бесчеловечности, терпимости/нетерпимости<sup>3</sup>.

По нашему мнению, голословность данного утверждения подтверждается историческими фактами: жертвами войн и политических репрессий становятся десятки и десятки миллионов человек, прежде всего тех, кто не участвовали в военных действиях и не занимались антигосударственной политической деятельностью<sup>4</sup>.

Примером тому может служить варварская бойня мирного сербского населения, учиненная странами НАТО во главе с США в 1999 году, а также атака грузинскими войсками Южной Осетии в ночь на 8 августа 2008 г. Нелишне напомнить в связи с этим, что 1 апреля 2011 года Международный суд ООН в Гааге вынес решение о прекращении производства по иску Грузии против Российской Федерации о применении норм Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>5</sup>. В последние годы США и их са-

---

<sup>1</sup> См.: *Лепешкина О. И.* Смертная казнь: опыт комплексного исследования. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С. 161; Она же. Смертная казнь: Опыт комплексного исследования. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Алетейя, 2010. С.174–175.

<sup>2</sup> См.: *Когда убивает государство... Смертная казнь против прав человека* / пер. с англ.; вступ. ст. Ф. М. Бурлацкого; предисл. и ред. С. Г. Келиной. М.: Прогресс, 1989. С. 131.

<sup>3</sup> См.: *Гилинский Я. И.* Криминология: теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2009. С. 411.

<sup>4</sup> См.: *Милюков С. Ф.* Российское уголовное законодательство: опыт критического анализа. СПб.: СПБИНВЭСЭП, Знание, 2000. С. 159; Он же. Смертная казнь и проблемы российского суверенитета // *Российской криминологический взгляд.* 2009. № 4. С. 195; *Уголовно-исполнительное право России. Общая и особенная части: учебник для бакалавров* / под ред. В. Е. Эминова, В. Н. Орлова. М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 476.

<sup>5</sup> Рос. газ. 2011. 9 авг.

теллиты по НАТО, кичащиеся (в отличие от своего патрона) отменой смертной казни, заливали кровью города и поселки Афганистана, Ирака, Ливии, Сирии и Ирана.

Ежегодно в России ДТП погибает больше людей, чем она потеряла за весь период войн в Афганистане и Чечне.

В современном мире до сих пор нет однозначной оценки такого медицинского явления, как эвтаназия, это касается различных социальных институтов, в том числе и права. Вопрос о легализации, или, наоборот, о запрещении эвтаназии требует комплексного подхода, и рассмотрения не только с точки зрения правомочности ее применения, но и с морально-этической стороны, со стороны ее целесообразности, а так же в рамках медицинского, философского и религиозного подходов.

Из-за различий во мнениях, а так же из-за количества споров, возникающих вокруг легализации эвтаназии, этот вопрос остается актуальным и будет оставаться таким вплоть до принятия мировым сообществом единой общепризнанной точки зрения.

Подводя итог, хочется сказать, что пока наука медицины не развилась настолько, чтобы исключить такое понятие, как «неизлечимое заболевание», и в нашем мире существуют болезни, которые приносят человеку страдания, которые исключают жизнь в полном смысле этого слова, эвтаназия является необходимостью и ее легализация есть отражение гарантии защиты достоинства личности и права на достойный уход.

© Скрипкина Ю. Г., 2018

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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 от возможности и некоторой необходимости продолжения процесса развития института гражданства, в том числе посредством совершенствования Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Одним из проблемных вопросов, заслуживающих внимания, является вопрос двойного гражданства. Согласно ч. 1 ст. 62 Конституции Российской Федерации, гражданину Российской Федерации предоставлено право иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации<sup>1</sup>. Ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» определяет двойное гражданство как наличие у гражданина Российской Федерации гражданства либо подданства иностранного государства<sup>2</sup>. 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 возможности двойного гражданства только при наличии заключенного между Российской Федерацией и иностранным государством международного договора о признании двойного гражданства, а в определении, содержащемся

---

\* Смольяков Анатолий Антонович — профессор кафедры общеправовых дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

<sup>1</sup> См.: 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) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.



в ст. 3 указанного Федерального закона, отсутствует упоминание данного условия<sup>1</sup>.

В настоящее время в Российской Федерации действует один международный Договор, регулирующий вопросы двойного гражданства — с Республикой Таджикистан. Ранее, а именно до 18 мая 2015 г., действовало Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства.

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<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. Исключения 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. Например, ст. 7 Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства, устанавливает, что на состоящего в гражданстве обоих государств гражданина, пребывающего на территории одного из государств, не распространяются ограничения в правах, а также ему не предписываются дополнительные обязанности, которые установлены в данном государстве для иностранных граждан<sup>4</sup>.

Таким образом, актуальной проблемой является отсутствие в тексте Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» понятия «второе гражданство» и четкого его определения. Одновременно законодателем часто применяется термин «иное граж-

<sup>1</sup> См.: *Алехин А. Е.* Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. 2016. № 9. С. 40–42.

<sup>2</sup> См.: *Бовт А. С.* Проблемы двойного гражданства // Нравственные императивы в праве. 2013. № 1. С. 47–50.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>4</sup> См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (Заключен в г. Москве 07.09.1995).

данство». Однако отождествление термина «иное гражданство» исключительно с понятием «двойное гражданство» или «второе гражданство» будет ошибкой, поскольку ст. 3 рассматриваемого 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<sup>1</sup>.

Так, по логике, содержание ст. 6 «Двойное гражданство» должны составлять правовые нормы по регулированию исключительно вопросов двойного гражданства. Однако, в реальности, данная статья содержит в основном нормы, регулирующие вопросы установления и порядок письменного уведомления гражданами Российской Федерации уполномоченных органов о наличии у них двойного, второго и более гражданств. Таким образом, содержание статьи «Двойное гражданство» не полностью соответствует её наименованию<sup>2</sup>.

Представляется целесообразным изменить наименование указанной статьи. А. Е. Алехин предлагает назвать её «О гражданах Российской Федерации, имеющих иное гражданство»<sup>3</sup>. Данное предложение представляется обоснованным.

Кроме того, заслуживающим внимания представляется предложение А. Е. Алехина по уточнению ряда терминов, а именно «двойное гражданство» и «иное гражданство», а также включение в ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» термина «второе гражданство». Он предлагает изложить данные термины в следующей редакции:

1) двойное гражданство — наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым Российской Федерацией заключен договор о двойном гражданстве;

---

<sup>1</sup> См.: *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.

<sup>2</sup> См.: *Герасимова Е. В.* Проблемы института «двойного гражданства» в современной России // *Право и государство: теория и практика.* 2013. № 3 (99). С. 43–54.

<sup>3</sup> См.: *Алехин А. Е.* Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» нуждается в совершенствовании // *Российская юстиция.* 2016. № 9. С. 40–42.

2) второе гражданство — наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства, с которым у Российской Федерации не заключен международный договор о двойном гражданстве;

3) иное гражданство — гражданство (подданство) иностранного государства, которое имеет гражданин Российской Федерации, вне зависимости от правового режима, в котором существует гражданин Российской Федерации<sup>1</sup>.

В Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в 2014 г. было введено новое основание приобретения гражданства Российской Федерации путем приема в гражданство в упрощенном порядке — признания иностранных граждан и лиц без гражданства носителями русского языка. Для признания указанных лиц носителями русского языка в соответствии с ч. 1 ст. 33.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» необходимо соблюдение двух условий:

— владение русским языком и повседневное использование его в семейно-бытовой и культурной сферах;

— постоянное проживание в настоящее время либо ранее данных лиц или их родственников по прямой восходящей линии на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской Империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации<sup>2</sup>.

О. Г. Остапец отмечает, что определение понятия «носитель русского языка» с точки зрения соблюдения правил юридической техники было бы целесообразно перенести в ст. 3 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», где содержатся основные понятия рассматриваемого Федерального закона<sup>3</sup>.

Очевидна обоснованность и прогрессивность данного изменения в законодательстве о гражданстве, однако следует обратить внимание на следующую проблему. Согласно ч. 1 ст. 33.1 рассматриваемого Федерального закона, указанные лица должны были в разные периоды существования Российского государства проживать только лишь в пределах Государственной границы современной Российской Феде-

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>3</sup> См.: *Остапец О. Г.* Новеллы законодательства о гражданстве Российской Федерации: за и против // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 56–62.

рации. Однако границы Российского государства неоднократно менялись в результате политических процессов, военных конфликтов, территориальных споров. Данное обстоятельство ограничивает указанных лиц в приобретении гражданства Российской Федерации в тех случаях когда они или их родственники проживали на подобных спорных территориях. А. Е. Алехин предлагает решение данного вопроса в пользу указанных лиц путем предоставления права Президенту Российской Федерации принимать их в гражданство Российской Федерации в индивидуальном порядке<sup>1</sup>.

О. Г. Остапец находит формулировку ст. 33.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» отчасти некорректной, указывая, что такая категория, как «носитель русского языка» должна определяться соответствующим уровнем владения русским языком, и не должна быть связана с местом проживания носителя или его родственников. Она предлагает сформулировать рассматриваемую норму так, чтобы условие места проживания служило дополнительным для получения гражданства в упрощенном порядке для лиц — носителей русского языка<sup>2</sup>. Аналогичной точки зрения придерживается И. Л. Ландау<sup>3</sup>.

Кроме того, встает вопрос о способе доказывания факта проживания лица или его родственников на территории, определенной в рассматриваемой норме. Это может стать неразрешимой проблемой для многих лиц ввиду уничтожения и утери ряда архивов во время Второй мировой войны на оккупированных территориях.

А. Е. Алехин также обращает внимание на формулировку из ч. 3 ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», а именно «Если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законом, гражданин Российской Федерации...»<sup>4</sup>. По его мнению, данная норма требует уточнения, поскольку не совсем ясно, о каких именно международных договорах или федеральных законах говорится. Данную норму можно понимать

---

<sup>1</sup> См.: Алехин А. Е. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» нуждается в совершенствовании // Российская юстиция. 2016. № 9. С. 40–42.

<sup>2</sup> См.: Остапец О. Г. Новеллы законодательства о гражданстве Российской Федерации: за и против // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3 (64). С. 56–62.

<sup>3</sup> См.: Ландау И. Л. О некоторых новеллах законодательства, регулирующих институт гражданства Российской Федерации // Вестник БФУ им. И. Канта. 2014. № 9. С. 21–27.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

в качестве освобождения граждан Российской Федерации от обязанности письменно уведомить уполномоченные органы о наличии у них двойного гражданства согласно международному договору, что представляется вполне логичным. Либо речь может идти об особых федеральных законах и международных договорах, которых, однако, на настоящее время не существует. Это объясняет необходимость корректировки ч. 3 ст. 6 рассматриваемого Федерального закона<sup>1</sup>.

Поскольку миграционные процессы постоянно увеличиваются в своем масштабе, любому демократическому государству требуется наличие и функционирование качественной правовой базы по регулированию вопросов гражданства. Несмотря на последовательное внесение изменений и уточнений в законодательство о гражданстве, в настоящее время оно не может характеризоваться наличием логичной и стройной системы регулирования отношений в рассматриваемой связи. Недостатки нормативной базы вызывают проблемы реализации правовых норм о гражданстве, в результате чего затрудняется достижение целей государственной политики. Дискуссионными вопросами и актуальными проблемами института гражданства в настоящее время являются вопросы двойного гражданства, признания иностранного гражданина 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.

© Смольяков А. А., 2018

---

<sup>1</sup> См.: *Алехин А. Е.* Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» нуждается в совершенствовании // *Российская юстиция.* 2016. № 9. С. 40–42.

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СПОСОБ УКРЕПЛЕНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Современный этап развития российской государственности определяется продолжающимся поиском оптимальных моделей организации публичной власти России как федеративного государства. С этим связаны вопросы совершенствования компетенционных основ публичной власти (включая разграничение полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами, а также муниципальными образованиями), создания действенных организационных механизмов реализации властных полномочий на региональном уровне и взаимодействия, сотрудничества федеральной и региональной государственной власти, равно как и взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления, обеспечения участия граждан в осуществлении публичной власти, начиная с низового уровня по месту жительства.

Конституционализация институтов государственной власти субъектов РФ должна рассматриваться как важный фактор правовой модернизации не только региональной, но и общенациональной государственной системы. В основе этого процесса должны лежать в том числе нормативно-доктринальные подходы Конституционного Суда РФ (далее — КС РФ), которые служат концентрированным отражением конституционных начал, определяющих отправные моменты в организации региональных институтов публичного властвования в их взаимоотношениях с федеральными и муниципальными институтами.

Влияние конституционного правосудия на федеративные отношения, на развитие институтов государственной власти субъектов РФ приобретает тем более существенное значение, если иметь в виду лаконизм конституционного подхода к регламентации соответствующих отношений, использование по преимуществу абстрактно-обобщенной модели регулирования, оставляющей широкий простор усмотрения для принятия законодательных решений. Выявление и конкретизация нормативного содержания конституционных прин-

---

\* Соболева Елизавета Андреевна — преподаватель кафедры конституционного и административного права НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге.

ципов, действующих в этой сфере, с учетом особенностей изменяющегося социального контекста составляет важную задачу конституционного правосудия, является необходимой предпосылкой и условием обеспечения баланса интересов центра и регионов, преодоления федеративных коллизий (разногласий), в том числе на основе правового контроля пределов, границ региональной свободы<sup>1</sup>. Далекое не случайно поэтому то обстоятельство, что во многом именно практика КС РФ активно способствовала выработке современной модели российского федерализма<sup>2</sup>. При этом важно учитывать, что региональные правовые институты публичной власти входят в предметную сферу конституционно-судебного нормоконтроля на уровне как региональных законов, так и норм федерального законодательства.

Воздействие конституционного правосудия на развитие принципов региональной государственной власти реализуется через детализацию, углубление и обогащение нормативного содержания прямо зафиксированных в тексте Конституции РФ принципов, относящихся к региональной государственной власти (это — равноправие субъектов РФ, федерализм, демократизм, республиканизм, разделение властей и др.)

Особое внимание в практике КС РФ всегда уделяется *принципу равноправия субъектов РФ*. Еще в Постановлении от 15 июля 1996 г. № 16-П<sup>3</sup> КС РФ сделал вывод о том, что конституционное положение о равноправии всех субъектов РФ между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также в установлении единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Федерации; но правовое равенство субъектов РФ не означает равенства их потенциалов и уровня социально-

---

<sup>1</sup> Роль органов конституционного правосудия в гармонизации общенациональных и региональных интересов, обеспечении гарантий разумной децентрализации и одновременно сдерживания центробежных настроений, угрожающих единству государства, является общепризнанной в современных федерациях. См. об этом: *Абат-и-Нинет А., Гаднер Дж. А.* Требования признания самобытности в федеративной системе: судебный надзор за региональной свободой // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 4 (119), № 5 (120).

<sup>2</sup> См., напр.: *Шахрай С. М.* Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в становлении конституционной модели российского федерализма // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 2.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3543.

экономического развития. Это предполагает, что, с одной стороны, должно обеспечиваться единство относящихся к самому существу конституционно-правового статуса субъектов РФ их полномочий, в частности, применительно к участию законодательных (представительных) органов субъектов РФ в федеральном законодательном процессе ( абзац четвертый пункта 5 мотивировочной части Постановления КС РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П); с другой — федеральным законодателем могут предусматриваться дифференцированные подходы к регулированию вопросов реализации субъектами РФ тех или иных полномочий, которые во всяком случае должны иметь в своей основе объективно обусловленные особенности, критерии развития тех или иных субъектов РФ это, например, установление различного порядка обслуживания счетов бюджетов (абзац девятый пункта 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П), порядка утверждения тех или иных нормативных правовых актов в отдельных субъектах РФ, в том числе с учетом специфики местного самоуправления (абзац второй пункта 3 мотивиров. части Постановления КС РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П).

Выявляя конституционную суть *принципа федерализма*, КС РФ пришел, в частности, к следующим выводам, значимым с точки зрения уяснения характеристик региональной государственной власти. Хотя принцип федерализма подразумевает децентрализацию государственной власти, исходя из которой за субъектами РФ признается вся полнота государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения, этот принцип требует, чтобы не допускалось умаление государственного единства и государственной целостности; следовательно, не допускается признание за республиками (как и за иными субъектами РФ) качеств суверенных государств: соответствующие полномочия и предметы ведения субъектов РФ, в сфере которых они реализуются, вытекают из Конституции РФ как высшего акта суверенной власти всего многонационального народа России, а не из волеизъявления республик<sup>1</sup>. Принцип федерализма, по мнению КС РФ, не может рассматриваться и как исключаящий федеральный контроль за конституционной законностью в деятельности органов и должностных лиц государственной власти субъек-

---

<sup>1</sup> Особое значение в этом плане имеет Постановление КС РФ от 07.06.2000 № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.



ектов РФ, а также при необходимости применение мер федерального вмешательства (Постановление КС РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П).

Важное значение для организации региональной государственной власти имеют правовые позиции КС РФ, касающиеся понимания *принципа демократии*. Прежде всего, следует сделать вывод о том, что этот принцип не может быть истолкован как допускающий приоритет какой-либо одной формы демократии по отношению к другой, в частности, приоритет свободных выборов перед референдумом (абзац второй пункта 2.3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П), отзыва депутатов перед выборами (Постановление КС РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П; пункт 9 мотивировочной части Постановления КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П). Это предполагает также необходимость обеспечения согласованного функционирования институтов непосредственной и представительной демократии, включая создание условий для вовлечения в принятие государственно значимых решений самих граждан в случаях, если решение конкретного вопроса отнесено к ведению органов государственной власти. Эта интерпретация принципа демократии имеет не только горизонтальный эффект (на уровне субъекта РФ), но и вертикальный — во взаимоотношениях субъектов РФ с Федерацией в целом.

В практике КС РФ нашли свое отражение значимые для функционирования региональной государственной власти решения, касающиеся интерпретации *принципа республиканизма*. Так, исходя из понимания этого принципа как предполагающего, в том числе сменяемость выборных органов публичной власти и, соответственно, их связанность количеством сроков legislatur, КС РФ сделал вывод, что применительно к руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ наиболее оптимальным способом определения числа указанных сроков является тот, который установлен нормой ч. 3 ст. 81 Конституции РФ, предусматривающей, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд (абзац шестой пункта 2.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П). Это решение КС РФ является общеобязательным императивом, должно обеспечиваться и в условиях действующего порядка наделения их полномочиями, что на практике, к сожалению, не учитывается.

Существенными для регионального сегмента отношений публичной власти являются также выработанные КС РФ подходы к *принципу разделения властей*. Исходя из понимания этого принципа в качестве одной из основ конституционного строя для Российской

Федерации в целом, т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах (абзац второй пункта 2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 28 марта 2017 г. № 10-П), КС РФ сделал выводы, в соответствии с которыми, в частности: а) Конституция РФ непосредственно предусматривает существование единой судебной системы Российской Федерации и не предполагает в качестве самостоятельных судебных системы субъектов РФ (абзац шестой пункта 1 мотивировочной части Определения КС РФ от 8 июня 2000 г. № 91-О); б) особым положением законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в отношении народного представительства обусловлен статус парламентариев, которые связаны лишь Конституцией РФ и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата) (абзац второй пункта 2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 5 апреля 2013 г. № 7-П); в) недопустимо даже временное совмещение государственной гражданской службы субъекта РФ с замещением должности депутата (Постановление КС РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П) и т. д.

Нельзя не учитывать тот факт, что наряду с прямо зафиксированными в Конституции РФ принципами, относящимся к региональной государственной власти, также предприняты попытки обоснования новых, не получивших прямого конституционного закрепления принципов, формирование которых отражает объективное развитие конституционной практики в ее соотношении с духом, смыслом Конституции РФ<sup>1</sup>. Таким образом, многовекторное влияние конституционного правосудия на региональные институты публичной власти способствует укреплению федерализма и обеспечению единства правовой системы на территории Российской Федерации.

© Соболева Е. А., 2018

---

<sup>1</sup> Бондарь Н. С., Соболева Е. А. Региональные институты публичной власти как предмет нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ // Проблемы права. 2018. № 3. С. 7–18.

## О РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОМОЧИЙ НА ИНФОРМАЦИЮ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Активное развитие информационно-телекоммуникационных систем предлагает новые способы реализации конституционных прав человека с информационной составляющей и ставит перед юридической наукой новые задачи по их регламентации. Согласно исследованию «Фонда Общественное Мнение» 2018 году количество пользователей Интернета в России составило — 81 % от всего населения старше 16 лет, суточная интернет-аудитория — 65 % населения или 87 миллионов человек<sup>1</sup>.

Усиление роли информации в жизнедеятельности общества обуславливает повышенное внимание к регулированию права граждан на информацию как законодателя, так и научного сообщества. Следует отметить, что данное право должно обеспечивать, с одной стороны, возможность субъекта самостоятельно искать информацию, с другой — потребность лица в получении объективных сведений о важнейших социальных событиях.

Н. О. Травников классифицирует правомочия, образующие право на информацию<sup>2</sup>, в зависимости от обеспечиваемого ими интереса:

- право на свободный поиск информации;
- право на доступ к «информационным центрам»;
- право на доступ к информации, находящейся у органов власти;
- право требовать предоставления отчетов о выполнении органами власти возложенных на них обязанностей<sup>3</sup>;
- право на достоверную коммерческую информацию;
- право на объективную и достоверную информацию о важнейших для жизни общества событиях.

---

\* *Томин Владимир Александрович* — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиал) Академии Генеральной прокуратуры России.

<sup>1</sup> [http://www.bizhit.ru/index/users\\_count/0-151](http://www.bizhit.ru/index/users_count/0-151) (дата обращения: 10.10 2018).

<sup>2</sup> См., подроб.: *Травников Н. О.* О правомочиях, образующих право на информацию // *Российский юридический журнал.* 2015. № 5. С. 48–49.

<sup>3</sup> Данное правомочие находится на стадии научного осмысления и законодательного оформления (См., подроб.: *Шевердяев С. Н.* Проблемы конституционно-правового регулирования информационных отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 116).

С данной статье хотелось бы рассмотреть правомочия, образующие право на доступ к информации, находящейся у органов власти и право требовать предоставления отчетов о выполнении органами власти возложенных на них обязанностей. Данное правомочие реализуется посредством совершения обязанным субъектом активных действий по получению информации путем устного, письменного, интерактивного (с помощью информационно-телекоммуникационной сети Интернет) запроса либо непосредственного обращения в государственный орган. В узком понимании это правомочие на доступ только к информации, непосредственно затрагивающей гражданина, в широком — на доступ к любым сведениям, кроме тех, доступ к которым ограничен законом. Правомочие следует из содержания ч. 2 ст. 24 Конституции России, которая гласит: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом». Статья 33 Конституции устанавливает право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Данное право может быть реализовано в том числе с целью получения необходимой гражданину информации.

Важной вехой в нормативном оформлении права доступа к информации, находящейся у органов власти, является Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup> и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>2</sup>. Его можно смело считать одним из ключевых в «цивилизованных государствах». В нем впервые был провозглашен тезис о презумпции открытости информации о деятельности органов власти, ограничение доступа к информации составляет исключение из принципа открытости (п. 1 ст. 4).

Органам государственной власти и местного самоуправления представлена вариативность форм предоставления информации

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (с изм. от 28.12.2013) // Рос. газ. 2009. 13 февр.

о своей деятельности. Размещение на официальном сайте в Интернете, обнародование в СМИ, предоставление возможности присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов власти, размещение информации на специальных стендах, в библиотечных и архивных фондах, предоставление информации по письменному и устному запросу) (ст. 6). Подробно описаны права пользователей информацией, при этом граждане вправе не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой не ограничен (п. 3 ст. 8). Законом установлен перечень обязательных сведений, размещаемых органами власти на официальном сайте в Интернете, который достаточно широк и сгруппирован по различным содержательным блокам (ст. 13) и определен перечень информации, предоставляемой бесплатно (ст. 21)

Наиболее важным, с точки зрения автора, в законе является нормативное закрепление гарантий получения информации по запросу гражданина, например:

— орган власти в обязательном порядке регистрирует запрос, полученный закрепленным законом способом (п. 5 ст. 18);

— если орган власти не полномочен рассматривать запрос он обязан передать запрос по подведомственности (п. 7 ст. 18);

— если запрашиваемая информация уже была опубликована, орган власти обязан ответить, указав реквизиты источника опубликования (п. 3 ст. 19);

— если запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа, то в ответе на запрос указываются наименование и реквизиты акта, в соответствии с которым доступ к этой информации ограничен, (п. 4 ст. 19).

Несмотря на прогрессивный характер Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» десять лет правоприменительной практики показали множество недостатков данного закона значительно затрудняющих его применение в реальной жизни:

Большие сомнения вызывает положение, закрепленное в п. 1 ст. 2 настоящего закона, о том, что «если другими нормативными актами предусматриваются особенности предоставления отдельных видов информации, то положения настоящего Федерального закона применяются с учетом этих особенностей». Данная установка разрушает «системообразующий характер» этого Закона в информационном законодательстве, обрекая его на «подчиненную роль» в отношении иных специ-

ализированных в других областях нормативных актов. Представляется, что целесообразно было бы именно в этом законе решить все ключевые вопросы доступа, не размывая его значение.

Закон содержит «непростительное» количество отсылочных норм на акты, которые должны были быть приняты в его развитие исполнителями, например:

— коллегиальные органы власти обеспечивают возможность присутствия граждан на своих заседаниях, что регулируется регламентами соответствующих органов (ст. 15);

— возможность ознакомиться с информацией о деятельности органов власти в помещениях, которые они занимают, зависит от того, примут ли они соответствующее решение (п. 1 ст. 17);

— порядок взимания платы за предоставление информации устанавливается Правительством Российской Федерации (п. 1 ст. 22);

— порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации органов власти устанавливается принимаемыми ими же нормативными правовыми актами (п. 2 ст. 24);

Большинство нормативных и подзаконных актов, реализующих вышеперечисленные процедуры так и не были приняты или приняты «ради галочки» т.е. нереализуемы.

Встречающиеся в законы термины, которые являются оценочными категориями, серьезно осложняют жизнь как обращающимся за информацией гражданам, так и государственным служащим. Например, пользователю предоставляется на бесплатной основе информация, «затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного пользователя информацией» (п. 3 ст. 21). Этот термин никак не определен ни в самом законе, ни в подзаконных актах.

Одним из главных недостатков, связанных с перспективами реализации данного Закона, является проблема неопределенности «правового режима информации ограниченного доступа» (ст. 5). Прежде всего это касается регламентации понятия «служебной тайны»<sup>1</sup>.

Отсутствия правовой регламентации процедуры ограничения доступа к информации, не содержащей государственной или коммерческой тайны и могущей быть причисленной к документам, содержащим «служебную тайну» позволяет на практике, органам власти на

---

<sup>1</sup> См., подроб.: *Шевурдяев С. Н.* Преимущества и недостатки Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 20–23.

абсолютно легальной основе ведомственными актами признавать содержащей служебную тайну практически любую информацию, что нивелирует все достижения рассматриваемого Закона.

Иными словами, факт принятия Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» «идеологически» крайне важен для начала серьезной работы над обеспечением открытости органов власти. Однако концепция Закона сформулирована так, что динамика и полнота его реализации зависят от тех самых органов власти, на достижение прозрачности деятельности которых он направлен.

Так же не способствует успешному применению Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» то, что принятые позднее нормативные акты, регулирующие «информационные права» граждан никак с ним, не коррелируются. Например, принятый в 2011 году Федеральный закон «Об электронной подписи»<sup>1</sup> будучи имплементирован в него мог бы значительно упростить процедуру обращения граждан в органы государственной власти через «электронную почту»

Таким образом, бурно развивающееся в последнее время российское информационное законодательство и реализация Концепции «Электронное правительство»<sup>2</sup> призваны не только решить проблемы доступа граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, но и поднять уровень эффективности самой власти, сделать процедуру принятия государственных решений прозрачной для общества, а также повысить социальную ответственность должностных лиц. Вместе с тем главной задачей для достижения указанных благих целей является неукоснительное исполнение законов государственными органами, а также правильное их применение судами при рассмотрении конкретных дел.

© Томин В. А., 2018

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (ред. от 23.06.2016) // СЗ РФ. 2011. №15. Ст. 2036.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»» (ред. от 21.10.2016) // СЗ РФ. 2014. №18 (часть II). Ст. 2159.

## К ВОПРОСУ О СОВРЕМЕННОМ ПОНИМАНИИ ФЕНОМЕНА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

Возникновение конституций в новейшей истории человечества в качестве основополагающих актов учредительно-государственного значения вызвало появление весьма сложного и многоаспектного явления, таковым стал конституционализм. В XX веке с накоплением человечеством опыта конституционного строительства активизировались научные дискуссии о сущности конституционализма. Предлагалось понимать под ним либо учение о содержании конституций как основных законов государств, либо определенный круг важнейших общественных отношений, заслуживающих закрепления в основном законе государства, а в дополнение к этому и в актах, имеющих общую конституционно-правовую направленность<sup>1</sup>.

Говоря о Российском государстве нужно отметить, что в становлении теоретических основ и переходе к конституционной государственности в нашей стране важным этапом является рубеж XIX–XX веков. Именно этот период стал богатым на идеи и проекты конституционной модернизации, направленные на улучшение общественной и политической жизни нашего государства.

Современный исторический период для России характеризуется существенными изменениями во всех сферах жизнедеятельности российского общества. Они направлены на повышение качества общественно-политической жизни страны, которые надо сказать продолжают и в настоящее время. Российское государство и общество продолжают переживать переходный период своего развития.

Характеризуя существующую действительность в сфере осуществления власти и взаимодействия государственных органов М. Б. Смоленский высказывает интересную с нашей точки зрения мысль. По словам данного ученого изучение проблемы становления конституционализма в России позволяет лучше уяснить зависимость между формированием конституционных и демократических учре-

---

\* Трифонов Виталий Анатольевич — научный сотрудник научно-исследовательского отдела Санкт-Петербургского университета МВД России

<sup>1</sup> См.: Добрынин Н. М. Размышления о российском конституционализме и политико-правовом режиме в государстве: правовая аксиология и авторский взгляд // Государство и право. 2017. № 2. С. 41.



ждений, с одной стороны, и способностью государства к эффективному регулированию процесса перехода — с другой<sup>1</sup>.

Изменения в общественной и политической жизни России связаны в первую очередь с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации. Данный нормативный правовой акт стал фундаментом для начавшегося тогда строительства современного российского конституционализма.

Определить сущность современного российского конституционализма достаточно сложно, учитывая не продолжительный по историческим меркам период существования действующего Основного закона России и продолжающуюся трансформацию научных представлений теоретиков права и ученых-конституционалистов о феномене «конституционализм».

Для установления сущности и современного понимания конституционализма следует рассмотреть весь спектр мнений отечественных ученых-юристов, прежде всего конституционалистов, на данную категорию. Известный специалист в области конституционного права профессор С. А. Авакьян включает в понятие конституционализма такие компоненты, как конституционные идеи, определенный политический режим, соответствующий нормативно-правовой фундамент, систему защиты конституционного строя и конституции<sup>2</sup>. Исходя из этого, ученый формулирует дефиницию понятия конституционализма путем перечисления его признаков. Помимо этого, С. А. Авакьян рассматривает конституционализм как сложную общественно-политическую модель, элементы которой позволяют привлечь общество светлыми идеями, сделать их содержанием конкретного основного закона, превратить в конституционно-правовые институты, жить при соответствующем им режиме и защищать ценности конституционной демократии. Конституционализм представляется ему, как идеал, к которому должно стремиться общество, идущее к социальному прогрессу<sup>3</sup>.

Профессор И. М. Степанов считал возможным рассматривать конституционализм в узком и широком смысле. В узком смысле он определял конституционализм как систему представлений об обще-

---

<sup>1</sup> См.: Смоленский М. Б. Российский конституционализм и правовая система: проблема конституционализации правового порядка // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 1 (92). С. 62–66.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997.

<sup>3</sup> См.: Там же. 2-е изд. М., 2000. С. 232.

демократических, общецивилизационных политико-правовых ценностях государственно организованного общества. В широкой трактовке этот ученый понимал конституционализм как теорию конституции, историю и практику конституционного развития страны<sup>1</sup>.

Для профессора Р. А. Ромашова, категория современного конституционализма представляет собой целостную систему идей и взглядов на глобальные ценности политико-правовой организации общества. Данным теоретиком права выделяются две стороны указанных ценностей:

1) характеристику представлений о правовом статусе личности, позволяющей утверждать о наличии у человека определенных прав, свобод и обязанностей, возникающих по отношению к себе, другим людям, к государству в целом;

2) характеристику политической системы общества, в первую очередь ее главного, центрального элемента — государства с позиции его структуры и механизма функционирования<sup>2</sup>.

Значительное внимание исследованию конституционализма уделил профессор И. А. Кравец. По его словам утверждение конституционализма в государстве связано с установлением верховенства права и ограничением верховной государственной власти. Последнее гарантируется существованием суверенитета народа, контроля над правителями и принципом разделения властей<sup>3</sup>.

По убеждению В. Т. Кабышева и Т. М. Пряхиной конституционализм представляет собой комплекс отражения системы правовых ценностей, провозглашенных в основном законе страны, и проблем, связанных с обеспечением их верховенства, реальности и приоритетности. С точки зрения указанных исследователей, основными ценностями конституционализма в современной России

---

<sup>1</sup> См.: Степанов И. М. Уроки и парадоксы российского конституционализма. Очерк-эссе. М., 1996. С. 3; Он же. Грани российского конституционализма (XX век) // Конституционный строй России. Вып. 1. М., С. 30–31.

<sup>2</sup> См.: Ромашов Р. А. Современный конституционализм: теоретико-правовой анализ. СПб., 1998; Он же. Идеино-теоретические предпосылки современного конституционализма // Проблемы и предпосылки российского конституционализма. Труды теоретического семинара юридического факультета СПбИВЭСЭП / научн. ред. И. Л. Честнов. Вып. 2. СПб., 2000. С. 4.

<sup>3</sup> См.: Кравец И. А. Конституционализм: устойчивость власти и общественного развития. Новосибирск, 1994. С. 9–11.

выступают: верховенство прав человека, демократия, разделение властей, верховенство права и федерализм<sup>1</sup>.

По мнению Н. А. Богдановой, «конституционализм — это система идей и взглядов, в которых воплощены представления о конституционном государстве, их конституционное оформление, а также политико-правовая практика реализации таких идей и закрепляющих их норм»<sup>2</sup>. Основными признаками конституционного государства на взгляд данного ученого являются: верховенство права; свобода и достойное существование человека; исключение централизации власти в руках одного человека; народное представительство в реализации власти, в принятии решений и контроле за функционированием власти<sup>3</sup>.

Весьма оригинальный подход к вопросу о понимании конституционализма имеет профессор Н. С. Бондарь. Для него конституционализм в любой форме его проявления — как политико-правовая (конституционная) идеология, юридическое мировоззрение, политическая и правовая практика — воплощает в себе показатели достигнутого в обществе компромисса между властью и свободой, интересами общества и личности, государства и гражданина. Сами же институты прав и свобод человека и гражданина (без преувеличения) являются визитной карточкой современного конституционализма<sup>4</sup>.

Академик О. Е. Кутафин полагал, что конституционализм обладает двумя смыслами. Первый смысл — это доктрина, связанная со свойственным природе человека представлением о справедливом и демократическом государстве. Во второй смысле — это государственный строй, созданный в соответствии с данным учением<sup>5</sup>.

Достаточно интересным представляется сопоставление точек зрения отечественных ученых-юристов и определение того общего, что в них выражено, выполненное профессором Н. М. Добрыниным. Названный ученый выделяет следующие общие для большинства исследователей сущностные признаки конституционализма.

---

<sup>1</sup> См.: Кабышев В. Т. и Пряхина Т. М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник СГАП. 1995. № 2. С. 32.

<sup>2</sup> См.: Богданова Н. А. Категория «конституционализм» в науке конституционного права // Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы международной конференции М., 1999. С. 137.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 135–138.

<sup>4</sup> См.: Бондарь Н. С. Права человека в теории и практике российского конституционализма // Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы международной конференции М., 1999. С. 200.

<sup>5</sup> Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 44.

1. Большая часть ученых конституционализм представляет как некий идеал, мировоззрение или идеологию, которую можно воплотить только путем провозглашения в конституции системы правовых ценностей и ее реализации.

2. Подавляющее большинство исследователей в качестве элементов конституционализма выделяют: верховенство прав человека, демократию во всех формах ее проявления, разделение и равновесие (сдерживание) властей, верховенство права.

3. Практически все ученые, которые затрагивали в своих исследованиях различные аспекты конституционализма, в определенной степени единодушны во мнении о том, что эмпирически конституционализм представляет собой результат реализованной, воплощенной в жизнь идеи конституционного государства.

4. Большинство исследователей сходятся во мнении, согласно которому конституционализм связан с конституционным порядком, закрепляемым конституцией государства и выступающим основой правопорядка вообще<sup>1</sup>.

По глубокому убеждению Н. М. Добрынина, конституционализм — это не утопическое восприятие некоторых идей, обуславливающих необходимость конституционного регулирования общественных отношений. С точки зрения данного ученого конституционализм логичнее трактовать как проявление определенной конституционной культуры, адекватной осмыслению бытия данного социума, это системное и осознанное наличие в реальной общественной жизни конституционных ценностей, на которых базируется вся правовая система, это фундаментальный принцип, пользуясь выражением В. Д. Зорькина, цивилизации права<sup>2</sup>.

© Трифонов В. А., 2018

---

<sup>1</sup> Подробнее о конституционализме и его связи с конституционным порядком см.: *Добрынин Н. М.* Размышления о российском конституционализме и политико-правовом режиме в государстве: правовая аксиология и авторский взгляд // *Государство и право.* 2017. № 2. С. 41–52.

<sup>2</sup> Там же. С. 45.

## СИСТЕМА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Одной из трех составляющих системы обеспечения национальной безопасности России выступает правовая составляющая, представляющая собой совокупность правовых норм, устанавливающих институциональную составляющую, регламентирующих инструментальную составляющую и определяющих их внутрисистемное взаимодействие.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»<sup>1</sup> «правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности». Таким образом, правовую составляющую системы обеспечения национальной безопасности России образует множество нормативных правовых актов (источники обеспечения национальной безопасности) разной юридической силы, территории действия, субъектов принятия и степени открытости, в своей совокупности образующие и формирующие единую системную целостность.

Любая системность предполагает возможность дифференциации, что позволяет лучше понять суть феномена и объем его содержания. Указанное справедливо и для системы правового обеспечения национальной безопасности России.

*В зависимости от территории действия (влияния)* все источники обеспечения национальной безопасности России можно разделить на две группы: *международные* и *национальные*. Международные источники в свою очередь подразделяются на:

1) универсальные (рассчитаны на участие в соответствующих соглашениях всех государств), например:

---

\* Трусов Николай Александрович — начальник кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> О безопасности: федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

— Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.,  
— Конвенция о наркотических веществах 1961 г.,  
— Конвенция о психотропных веществах 1971 г.,  
— Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.,  
— Международная конвенция «О борьбе с финансированием терроризма» 2000 г. и другие;

2) региональные (рассчитаны на участие в соответствующих соглашениях государств определенного географического региона), например:

— Европейская конвенция по борьбе с терроризмом 1977 г.,  
— Договор о коллективной безопасности 1992 г. и другие.

Национальные источники обеспечения национальной безопасности России в свою очередь также могут быть разделены на три группы:

1) федеральные источники, например, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»;

2) региональные источники, например, Закон Нижегородской области от 26 октября 1995 г. № 16-З «О пожарной безопасности»;

3) муниципальные нормативные правовые акты, например, решение Земского собрания Выксунского района от 28 мая 2008 г. № 46 «О программе по обеспечению безопасности сибиреязвенных захоронений на территории Выксунского муниципального района на 2008–2010 годы».

*В зависимости от функционального предназначения в системе обеспечения национальной безопасности* источники обеспечения могут быть дифференцированы на:

1) *общие источники*. В настоящее время к ним следует отнести:

1) Конституцию РФ от 12 декабря 1993 года,

2) Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»,

3) Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности»,

4) Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»,

5) Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»;

2) *источники, устанавливающие правовой режим обеспечения какой-либо разновидности (подсистемы) национальной безопасности*, например:

— Федеральный конституционный закон РФ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»,  
— Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»,  
— Федеральный закон РФ от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»,  
— Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»,  
— Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и другие.

3) источники, определяющие организацию и деятельность субъектов обеспечения национальной безопасности России, например:

— Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»,  
— Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»,  
— Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»,  
— Федеральный закон РФ от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»,  
— Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» и другие.

Отметим, что источники обеспечения национальной безопасности России не ограничиваются только лишь федеральным уровнем. Сюда следует также включить широкий перечень региональных источников и муниципальные нормативные правовые акты.

По юридической силе источники обеспечения национальной безопасности России можно разделить на две большие группы: законы и подзаконные акты.

Законы подлежат дальнейшей дифференциации на:

- 1) Конституцию РФ 12 декабря 1993 г.,
- 2) федеральные конституционные законы, например, «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ,
- 3) федеральные законы, например, «О безопасности» от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ,
- 4) законы субъектов Российской Федерации, например, «О Правительстве Нижегородской области» от 3 октября 2007 г. № 129-З.

Подзаконные акты также можно дифференцировать. Применительно к актам федерального уровня на:

1) указы Президента РФ, например, «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31 декабря 2015 г. № 683,

2) акты Правительства РФ, например, «Об утверждении Концепции информационной безопасности детей» от 2 декабря 2015 г. № 2471-р,

3) акты федеральных органов исполнительной власти, например, приказ Минздрава России от 13 февраля 2013 г. № 66 «Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и плана ее реализации».

Важным этапом регламентации общественных отношений в области обеспечения национальной безопасности России стало принятие Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Пункт 25 статьи 3 указанного Закона определил, что к документам в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации относятся «утверждаемые (одобряемые) Президентом Российской Федерации документы стратегического планирования, определяющие стратегические приоритеты, цели и меры внутренней и внешней политики, характеризующие состояние национальной безопасности Российской Федерации». При этом сами *документы стратегического планирования* в соответствии со статьей 11 указанного Закона *могут быть дифференцированы на документы, разрабатываемые в рамках:*

- целеполагания,
- прогнозирования,
- планирования и
- программирования.

Так, в соответствии со статьей 11 частью 3 пунктом «в» этого же Закона стратегия национальной безопасности России, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации относятся к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания на федеральном уровне.

В качестве еще одного подхода к классификации источников обеспечения национальной безопасности России можно назвать их *наименование*. Отечественная практика богата на принятие разных по наименованию документов в области обеспечения национальной безопасности, среди них: доктрины, стратегии, концепции, программы, прогнозы, послания, планы, схемы, дорожные карты.

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗРФ. 2014. № 26 (часть 1). Ст. 3378.



К настоящему времени отечественная юридическая практика такова, что проследить какую-либо зависимость наименования документа от субъекта его принятия, подсистемы национальной безопасности, сферы реализации и чего-то еще, с точностью не удастся. Единственным осязаемым и определяющим критерием синхронизации источников системы правового обеспечения национальной безопасности России выступает юридическая сила принятого акта и его место в иерархии источников российского права.

© Трусов Н. А., 2018

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ТРУДОВЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина находились на острие внимания политологов, историков, правоведов, философов на всем протяжении существования российского государства. Процесс их формирования проходил в зависимости от конкретных исторических, социальных, политических и экономических условий. Основным закон (Конституция) Российской Федерации 1993 г. провозгласил основной целью государства — развитие гражданского общества установление правового, демократического, социального государства, а также защита прав, свобод и законных интересов граждан. Одним из важнейших является их право на труд. Классификация Организации Объединенных Наций относит трудовые права граждан к правам второго поколения, которые не сразу стали признаны международным сообществом, и, несмотря на это, относятся к основным правам человека. Этому же мнению придерживается и К. М. Худолей, который замечает на страницах своей статьи: «Трудно допустить возможность эффективного использования политических и гражданских прав... при отсутствии у субъекта права средств в плане обеспечения достойного уровня материального благосостояния для свободного развития своей личности и членов своей семьи»<sup>1</sup>.

В Конституции РФ четко регламентирована социальная направленность государства: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты»<sup>2</sup>.

---

\* Удальцова Наталья Вячеславовна — доцент кафедры трудового права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> Худолей К. М. Трудовые права в системе конституционных прав и свобод граждан зарубежных стран СНГ и Балтии // Вестник Пермского университета. 2010. Вып. 1(7). С. 171.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г.

Сформулировав данное положение в Конституции Российской Федерации, государство, в лице законодателя, взяло на себя обязательство служить интересам своих граждан и общества. Наша страна взяла курс на новую, более высокую ступень государственности. К сожалению, сегодня, мы не в полной мере реализовали данную модель и прежде всего потому, что забота о социально незащищённых категориях граждан (пенсионерах, инвалидах, многодетных семьях и т. д.) возможна лишь тогда, когда имеется необходимый материальный потенциал. Именно поэтому к числу основных признаков социального государства необходимо добавить заботу о тех гражданах, которые трудятся и, по сути, являются основой формирования финансового резерва страны. С другой стороны, трудовая деятельность граждан трудоспособного возраста является основным, а подчас единственным источником дохода граждан. И от того, как государство защищает права трудящихся напрямую зависит, как благосостояние людей, так и материальный потенциал целой страны.

Данные официальной статистики дают нам возможность проанализировать «трудовой потенциал» государства. Так, на 1 января 2018 г. общая численность населения России по данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат) составила 146,9 тыс. человек<sup>1</sup>. Из них трудоспособного населения в возрасте старше 15 лет на январь 2018 г. составляет 76,229 тыс. человек<sup>2</sup>. Приведенные цифры выглядят весьма внушительно, но при детальном рассмотрении не вызывают оптимизма, так как согласно прогнозу Министерства экономического развития количество экономически активного населения Российской Федерации к 2020 г. снизится на 1 млн. человек, а количество населения трудоспособного возраста на 3 млн. В среднесрочной перспективе ситуация на рынке труда будет определяться в большей степени демографическими тенденциями. В результате через два года численность рабочей силы снизится до 71,7 млн. человек (численность населения в трудоспособном возрасте — с 83,7 млн. человек до 80,6 млн. человек)<sup>3</sup>. Такие нездоровые тенденции любого

---

<sup>1</sup> Официальная статистика: Демография // Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/) (дата обращения: 07.06.2018).

<sup>2</sup> Официальная статистика: Трудовые ресурсы // Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/) (дата обращения: 07.06.2018).

<sup>3</sup> Экономика и бизнес. Информационное агентство ТАСС. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4286883> (дата обращения: 07.06.2018).

мыслящего и равнодушного гражданина, несомненно, заставляют испытывать тревогу за будущее России. Этот вопрос несколько ранее уже являлся объектом нашего научного интереса: «Данная статистика вызывает повод задуматься, за счет каких трудовых ресурсов будет заполняться рынок труда в России, и какая, в конечном итоге, будет нагрузка на уже работающих граждан. Затянувшийся политико-экономический кризис в стране, оптимизация кадров на предприятиях и учреждениях увеличили количество выполняемой работы, следствием этого требуется изменение подходов к организации трудового процесса, корректировка уже существующей системы управления охраной труда, развитие системы обязательного социального страхования от несчастных случаев, возможное реформирование контрольной и надзорной деятельности, в противном случае возможно снижение производительности труда, мотивации трудовой деятельности, и, как возможный фактор, повышение травматизма на производстве»<sup>1</sup>. Не изменилось наше мнение и в настоящий период.

В целях более подробного анализа основ правового регулирования трудовой сферы, снова обратимся к тексту Конституция Российской Федерации. Глава вторая содержит обширный перечень прав и свобод граждан, признание, соблюдение и защита которых является прямой обязанностью государства. Более полный перечень содержит Трудовой Кодекс РФ, который к перечню важнейших прав в области труда и социального обеспечения (ст.ст. 30, 37, 39) относит:

- «право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду и выбирать род деятельности и профессию;
- право на вознаграждение за труд без дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда;
- право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности;
- право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая и право на забастовку;
- право на защиту от безработицы;
- право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов;
- право каждого на отдых, которое гарантируется всем работающим по трудовому договору установлением федеральным зако-

---

<sup>1</sup> *Удальцова Н. В.* Некоторые аспекты охраны труда в системе МЧС России // *Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации.* 2018. № 3 (40).

ном продолжительности рабочего времени, предоставлением выходных и праздничных дней, ежегодного оплачиваемого отпуска;

— право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных федеральным законом»<sup>1</sup>.

Без сомнения закрепление этих прав на конституционном уровне является свидетельством не только их значимости, но и дает возможность защищать такие права посредством, например конституционного правосудия, обеспечивающего защиту прав и свобод граждан от неконституционных законов.

Права граждан, обеспечивающиеся системой социального обеспечения, государства обладают особыми свойствами. И главное их отличие от личных или политических прав заключается в степени гарантированности и специфическом механизме правовой защиты. Защита этой категории прав граждан является одним из приоритетнейших направлений политики государства, так как именно они обеспечивают достойный уровень жизни населения и формируют его удовлетворенность социальной политикой государства и уверенность граждан государства в завтрашнем дне.

Возможность защиты такого рода прав в большей степени зависит от того, как они конкретизируются в отраслевом законодательстве, так как прямое действие положений Конституции РФ в данном вопросе весьма относительно. Так, чтобы реализовать одно из перечисленных выше прав мало руководствоваться нормами основного закона.

Основным Федеральным законом Российской Федерации в сфере труда является, цитируемый нами ранее, Трудовой кодекс РФ, принятый 30 декабря 2001 года. Это кодифицированный законодательный акт о труде, содержащий более 400 статей, объединенных в 62 главы, 14 разделов и 6 частей. Такая структура этого нормативного правового акта говорит о значительной проработанности закона и большом внимании законодателя в регламентируемой проблематике.

Анализ содержания Трудового кодекса предоставляет нам возможность сделать несколько выводов.

Во-первых, он определяет центральные понятия в области трудового права и является приоритетным федеральным законом перед другими нормативно-правовыми актами, действующими в нашей стране, регулирующие трудовые отношения между работниками и работодателями.

---

<sup>1</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 3.

Во вторых, кодекс содержит права и обязанности работника и работодателя, формулирует вопросы охраны труда, переподготовки и повышения квалификации, трудоустройства, социального партнерства.

В-третьих, в кодексе закреплены правила оплаты труда и нормирования, порядок урегулирования трудовых споров.

Необходимо отметить, что кодекс содержит дефиницию, которая прямо указывает на возможность граждан самостоятельно встать на защиту своих нарушенных трудовых прав. Так, в статье 352 Трудового кодекса Российской Федерации сказано, что «каждый имеет право защищать свои трудовые права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». К основным способам защиты трудовых прав и свобод относятся:

- самозащита;
- защита прав работников профессиональными союзами;
- государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства;
- защита трудовых прав в суде.

В этой связи становится очевидной основная особенность данного механизма, которая состоит во взаимодействии юрисдикционных органов трудовых коллективов (комиссии по рассмотрению трудовых споров) с судебной защитой и действиями органов федеральной инспекции труда.

Таким образом, хотелось бы отметить, что значение конституционно-правового регулирования защиты трудовых прав граждан трудно переоценить. Конституционное закрепление гарантий прав и свобод человека и гражданина, соответствующих передовым стандартам международного права позволяют утверждать, что являющиеся основной частью механизма государства, права и свободы граждан в области трудовых отношений являются конституционной обязанностью государства и одним из приоритетных направлений политики страны.

© Удальцова Н. В., 2018

## РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ФУНКЦИОНИРОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

20 сентября 2018 года Избирательная комиссия Приморского края отменила результаты губернаторских выборов. За такое решение проголосовали двенадцать из тринадцати членов комиссии, один высказался против. Председатель крайизбиркома Татьяна Гладких, вынося на голосование вопрос о признании выборов недействительными заявила — «Итоги выборов невозможно признать достоверными. Краевая избирательная комиссия учитывает, что существенные нарушения голосования могут служить основанием для признания выборов незаконными»<sup>1</sup>.

Конечно допущение столь серьезных нарушений оппонентами в ходе политической борьбы не приемлемо. Однако важный факт, который стоит отметить — это эффективность работы государственных механизмов призванных реагировать на нарушения допущенные кандидатами и сторонами их представляющими.

Благодаря работе специальных государственных органов Приморский край получит законно избранного главу, а самое важное, что это событие вернет доверие людей к выборам и доверие к государству. Так же, реакция избиркома может свидетельствовать о жизнеспособности демократических процессов и готовности государства защищать конституционные принципы. Способность излечиваться от подобных недугов, свидетельствует о силе государственного организма.

И хотя выше речь идет о выборах губернатора, основные претенденты на данный пост являются представителями крупнейших политических партий в России. Именно политические партии являются основным проводником политических интересов в Российской Федерации и формируют Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации путем проведения выборов.

Процесс формирования Государственной Думы регулируется Федеральным законом от 18.05.2005 №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федера-

---

\* Удодов Григорий Александрович — преподаватель кафедры криминологии Санкт-Петербургского Университета МВД России.

<sup>1</sup> «Приморский избирком отменил результаты выборов губернатора края» <https://www.interfax.ru/russia/629931>, (дата обращения: 20.09.2018)

ции»<sup>1</sup>. Данный закон устанавливает, право партий на выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы. Такой порядок является следствием введения в России пропорциональной избирательной системы вместо мажоритарной, действовавшей ранее.

Названные выше изменения имеют ряд преимуществ и недостатков. Среди преимуществ можно назвать снижение количества голосов, отданных за депутатов не прошедших в процентный барьер. Так же к достоинствам, можно отнести увеличение роли политических партий и ответственности последних перед избирателями.

Среди недостатков можно назвать отрыв депутатов от нужд избирателей определенных территорий. Так же утрата фактора личной ответственности депутатов перед избирателем. Большая заинтересованность в личных отношениях с руководством партии, чем с избирателем<sup>2</sup>.

Участие партий в организации выборов в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации регламентировано главой 5 ФЗ №51 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Так в статье 33 ч. 2 сказано, что орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций в сфере регистрации политических партий, составляет список партий, допущенных к выборам депутатов Государственной Думы, а так же в ст. 34 данной главы перечислены вопросы, связанные с наименованием и эмблемами партий в избирательных документах и определяется назначения представителей, уполномоченных политической партией и ее региональными отделениями — ст. 35.

Следующая глава данного Федерального Закона утверждает правила регистрации федеральных списков кандидатов в депутаты государственной думы, а так же закрепляет принцип принятия соответствующих решений на съезде партии тайным голосованием, что предусмотрено ст. 36.

Кроме названного закона составление списка кандидатов регламентируется особым Постановлением Центризбиркома<sup>3</sup>. В указанном

---

<sup>1</sup> [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_159349/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/), (дата обращения: 09.09.2018)

<sup>2</sup> *Комкова А. М.* Актуальные проблемы парламентаризма в России: учебное пособие М., 2015. С. 65.

<sup>3</sup> Разъяснение порядка применения некоторых положений частей 8, 10, и 17 статьи 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации». Постановление ЦИК России от 15.08.2007 «25/192-5. <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/23992//> (дата обращения: 10.09.2018).



постановлении значится, что не допускается формирование региональных групп кандидатов, с территорий находящихся в разных субъектах Российской Федерации или разных частях одного субъекта т. е. удаленных друг от друга.

Возможно данное положение является следствием названных недостатков пропорциональной избирательной системы и таким образом частично преодолевается отрыв кандидата от своей территории.

Следующий недостаток, это крайнее затруднение для участия в выборах кандидатов, не являющихся членами какой либо политической партии. Однако это не значит, что доступ к пассивному избирательному праву для непартийных граждан закрыт полностью. Определенные возможности все таки доступны.

Так согласно ст. 37 названного Федерального закона закреплены определенные следующие положения: любой гражданин России вправе обратиться не позднее чем через три дня со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включения его в федеральный список кандидатов.

Если не мене 10 членов политической партии поддерживают кандидатуру непартийного гражданина, то данная кандидатура должна быть рассмотрена на общем собрании региональной организации политической партии.

Названный ранее закон так же закрепляет статус кандидатов, порядок информирования избирателей и проведения предвыборной агитации, финансового обеспечения выборов, процедуру проведения голосования, установление итогов голосования путем подсчета голосов избирателей.

Перевод голосов избирателей в депутатские места происходит следующим образом — все голоса полученные в ходе выборов делятся на количество мест в Государственной Думе т. е. на 450 путем такой процедуры определяется первое избирательное частное. После этого отсеиваются политические партии не прошедшие установленный процентный барьер и оставшиеся снова делятся на первое избирательное частное. Не распределенный остаток голосов передается партиям чей дробный остаток при делении был больше.

Как видно законодатель не заинтересован в распределениями мест между своими менее удачливыми оппонентами. Однако процентный барьер в 5 % определенный как обязательный для прохода в Государственную Думу не является одним из самых распространен-

ных в мире. Соотношение по европейским странам следующее Турция — 10 %; Казахстан — 7%; Россия — 5 %; Латвия — 5 %; Украина — 5 %; Новая Зеландия — 5 %; Швеция — 4 %; Израиль — 3,25 %; Дания — 2 %; Нидерланды — 0,67 %. В 2007 году ПАСЕ рекомендовала устанавливать процентный барьер для парламентских выборов на уровне не выше 3 %<sup>1</sup>. Однако, российский пятипроцентный барьер на выборах Госдумы был признан правомерным Конституционным судом в 1998 г., учитывая, возможность его ограничения<sup>2</sup>.

Очевидно что политические партии играют ведущую роль в функционировании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Сам характер функционирования главного представительного органа, его структура, организация распределения постов и депутатских мест говорят об этом. В свою очередь основным структурным элементом Думы являются фракции политических партий.

Основным документом регулирующим деятельность Думы является Регламент Государственной Думы, согласно, который дает следующее определение «Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе». Что касается структуры самих фракций, то в неё входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов которой были избраны соответствующие депутаты<sup>3</sup>.

Не будет преувеличением сказать, что фракции образуются депутатами для осуществления своей деятельности в интересах избирателей с большей эффективностью. Фракции это своего рода представительства партий в парламенте. Опыт деятельности Государственной Думы показал, что именно фракции политических партий определяют направления и результаты её работы.

Кроме того, именно фракционный принцип лежит в основе распределения должностей и постов в нижней палате российского парламента. Так председателем Государственной Думы становится член

---

<sup>1</sup> Резолюция ПАСЕ № 1547 (2007) - п. 58// [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary\\_Assembly/\[Russian\\_documents\]/\[2007\]/\[Apr2007\]/Res1547\\_rus.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2007]/[Apr2007]/Res1547_rus.asp) (дата обращения: 24.09.2018).

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П, п. 8. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_21229](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21229), (дата обращения: 24.09.2018).

<sup>3</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 25 февр.

партии набравшей наибольшее количество голосов, а его заместители как правило равномерно рекрутируются из всех партий. Руководство думскими комитетами так же носит партийно-фракционный характер.

После окончательного перехода на пропорциональную избирательную систему возникновение думских партийных фракций стало своего рода механическим процессом. Что обусловлено формированием фракций партиями, преодолевшими процентный барьер и отсутствием других фракций.

В соответствии с Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ»<sup>1</sup> представители непарламентских политических партий могут не менее одного раза в год присутствовать на её заседаниях. В осуществление такой процедуры Совет Государственной думы направляет приглашение руководителям политических партий не позднее пяти дней до соответствующего заседания. В таком заседании может участвовать один представитель, уполномоченный специальным собранием политической партии. Очередность участия таких представителей устанавливается Советом Государственной Думы.

Основным направлением деятельности политических партий в парламенте является законотворчество. Законотворческие предложения, выдвигаемые политическими партиями, пройдя соответствующие процедуры, приобретают форму закона. Активность думских фракций на данном направлении может отражать уровень влияния соответствующих фракций.

Что касается совета Федерации, то являясь органом регионального представительства, он не представляет интересов политических партий. Однако в настоящее время его члены в большинстве являются представителями победившей на выборах 2016 г. партии «Единая Россия», и реже других партий, что так же указывает на некоторую роль политических партий в деятельности данной палаты парламента.

© Удодов Г. А., 2018

---

<sup>1</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 25 февр.

## РЕФОРМА ОСНОВНОГО ЗАКОНА РОССИИ

Время идет. Меняется общество, меняется экономика, изменяется культура и правосознание общества. На наш взгляд назрела конституционная реформа. Основной закон как своего рода «зеркало» общественно-государственного развития, должен отразить изменения которые произошли со времени принятия Конституции, обеспечить оптимальное взаимодействие между ветвями власти, стабильность политической и правовой системы, защиту публичных благ. Разумеется «осмысление сущности конституции, ее назначения в обществе и государстве должно носить конкретно-исторический характер, основываться на обобщении исторического опыта конституционного развития России и опыта развития мирового конституционализма в целом»<sup>1</sup>.

Исходя из текста Основного закона (где в части 1 статьи 3 Конституции РФ говорится: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»<sup>2</sup>), и идей народного суверенитета и демократии нужно создать эффективный механизм принятия и одобрения нормативно-правовых актов.

Российский народ, российское общество должно получить более широкие правомочия в сфере законодательной инициативы и прежде всего обоснованно признать за народом право принять новую Конституцию.

Конечно, нельзя и не нужно, коренным образом менять все государственно-правовые институты. Необходимо тщательно и обоснованно осуществлять реформирование, сохраняя историческую преемственность.

---

\* Фролов Владислав Владимирович — заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГКОУ Санкт-Петербургской Следственной академии СК РФ, кандидат юридических наук, доцент.

\*\* Фролова Ольга Валерьевна — доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Военной Академии связи имени С. М. Буденного, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> Силаева А. О. Конституция Российской Федерации: сущность, понятие и способы её реализации и защиты // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 27.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с поправками от 30.12.2008) // СЗ РФ. 2009. № 4.

Вместе с тем, пришло время изменить приоритеты Основного закона: не человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Главные акценты, должны быть сделаны на охране публичных интересов, гармоничном сочетании интересов общества, государства и личности.

Не только государство и общество для человека, а и человек для государства и общества. Неправильно провозглашать и говорить, что человек ничего не должен никому.

Попытки изменить государство должны совершаться цивилизованными методами и в рамках существующего законодательства.

Как признают юристы: «очевидным признается противоречие в содержании первых двух глав Конституции, где провозглашаются господствующие в мировом сообществе принципы общественно-государственного устройства и приоритет прав и свобод человека, с одной стороны, и содержания глав 4–8, где закрепляется механизм осуществления публичной власти, базирующийся на достаточно сильном государственном аппарате, с другой стороны»<sup>1</sup>.

Переходим к конкретным предложениям.

Предлагаемая нами новая формулировка статьи второй Конституции РФ гласит: «Россия — великая держава. Процветание России является смыслом существования государства. Признание, обеспечение и защита интересов российского общества и российских граждан — задача государства».

Далее. Целесообразно отразить в Конституции новую ветвь власти — правоохранительную. Это вытекает, как и из задач правоохраны, особой сущности правоохранительной деятельности, так и из фактического положения и статуса правоохранительных органов: МВД РФ, Росгвардии, ФСБ РФ, Прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ. Они должны подчиняться непосредственно Президенту РФ и Совету Безопасности РФ, что следует отразить в Основном законе. На наш взгляд, их правовому статусу должна быть посвящена отдельная глава Конституции.

Предлагаем новую формулировку статьи десятой Конституции России: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, правоохранительную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, правоохранительной, исполнительной и судебной власти самостоятельны в пределах предмета своего ведения. Многонациональный народ Рос-

---

<sup>1</sup> *Советов И. К.* Конституция России: достижения, противоречия, перспективы // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. №1 (23). С. 345.

сии вправе выступать с законодательной инициативой, которая подлежит обязательному рассмотрению в парламенте».

Необходимо осторожно и взвешенно отразить в Основном законе определенные идейные установки и постулаты развития российского государства и общества. Целесообразно наметить определенную стратегию развития страны, что разумеется, должно явиться предметом обширной дискуссии. Нельзя отталкивать никакой класс, никакую значимую группу населения. Идейные принципы стратегии развития должны сплачивать общество и государство, помогать находить правильную дорогу.

Исходя из чего, предлагаем следующую формулировку статьи тринадцатой Конституции РФ:

«1. Патриотизм, справедливость и стремление обеспечить людям достойный уровень жизни — основные социально-правовые идеи российского общества и государства.

2. Государство уважает исторические, национальные и культурные традиции, признает политическое многообразие, способствует развитию демократической политической системы и институтов гражданского общества. Государство и общество обязаны принимать меры по созданию эффективной системы социальной и юридической помощи, правового просвещения и образования.

3. Граждане российского государства должны знать исторические заслуги наших предков, уважать государственные символы, ценить и преумножать славу великой державы.

4. Любой государственный деятель должен быть немедленно отстранен от своей должности, если свыше 50 процентов лиц, проживающих на управляемой им территории и имеющих право голосовать, выскажутся за его немедленную отставку.

Все государственные деятели несут юридическую и моральную ответственность перед обществом за результаты своей работы.

5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Допускается государственная цензура в средствах массовой информации, для запрета пропаганды насилия, наркотиков и иных антиобщественных ценностей. Не допускается ограничение свободы слова

при обсуждении кандидатур на выборах, в ходе критики деятельности политика при условии соблюдения принципа личного уважения».

Заслуживает внимания следующее предложение: в целях адекватного участия многонационального народа в формировании судебной власти, обеспечения подлинной независимости и самостоятельности судебной власти при осуществлении правосудия, необходимо перейти к таким формам ее организации, которые обеспечили бы невозможность вмешательства в этот процесс исполнительной власти. В этой связи можно предложить ввести выборность судей непосредственно населением и, самое главное, закрепить принцип срочности полномочий всех без исключения судей в Российской Федерации. Для судей высших судов Российской Федерации (Конституционного Суда и Верховного Суда) срок может составлять десять лет, для остальных — пять лет. Сохранение существующей модели отношения общества и судебной ветви власти, при которой судьи обслуживают интересы органов, от которых зависит их назначение, пере назначение, избрание на должность, создают ситуацию отторжения судебной власти от общественных интересов<sup>1</sup>.

Следственный комитет РФ целесообразно и обосновано относить к правоохранительной ветви власти, что надо отразить в статье 10, 118 и 127 Конституции РФ. Такие конституционные поправки будут способствовать уточнению статуса СК РФ, определению его места в структуре государственного и уголовно-процессуального механизма.

Предлагаем следующую формулировку статьи 127 Конституции РФ:

«1. Правоохранительную власть осуществляют Федеральная служба безопасности РФ, прокуратура РФ и Следственный комитет РФ.

2. Следственный комитет Российской Федерации относится к правоохранительной ветви власти и подчиняется непосредственно Президенту РФ. Президент РФ своими указами назначает и смещает Председателя Следственного комитета России.

3. Следственный комитет РФ является федеральным государственным органом, осуществляющим функцию руководства следствием, функцию профилактики правонарушений, обеспечивающий законность при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защиту прав и свобод человека и гражданина».

---

<sup>1</sup> Тенсин М. В. Конституционно-правовые проблемы обеспечения реализации власти многонационального народа в Российской Федерации // Социум и власть. 2015. № 4 (54). С. 81.

Подведем итог.

Предлагаем внести дополнительную часть в статью 3 Конституции, которая будет гласить: «Многонациональный народ России вправе выступать с законодательной инициативой». И создать официальный сайт, на котором любой гражданин РФ сможет предложить свой законопроект. При условии что он наберет определенное достаточно значительное количество голосов поддержки (предлагаем пороговый уровень в миллион голосов), законопроект будет подлежать обязательному рассмотрению в парламенте.

Следует расширить законотворческие, контрольные и иные демократические возможности для российского народа.

Также необходимо закрепить понятие «правоохранительная власть» и определить конституционно-правовой статус Федеральной службы безопасности РФ и Следственного комитета РФ.

© Фролов В. В., 2018

© Фролова О. В., 2018



## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

В статье 15 Конституции РФ признается приоритет принципов и норм международного права и их принадлежность к правовой системе Российской Федерации<sup>1</sup>. Часть 3 ст. 46 Конституции РФ гарантирует каждому право на обращение в межгосударственные органы защиты прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты<sup>2</sup>. Права человека и их защита регулируются в современном мире не только национальным правом, но и международным<sup>3</sup>.

Учреждение и функционирование межгосударственного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина является одним из важных достижений в международном регулировании прав человека<sup>4</sup>. Сегодня, в соответствии с положениями международных договоров, сложилась определенная система межгосударственных органов, наделенных функциями контроля над деятельностью государства в сфере защиты прав человека. Таким образом, Россия дополняет внутригосударственные способы защиты прав и свобод международ-

---

\* Евгений Николаевич Хазов — профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор.

\*\* Виктория Евгеньевна Хазова — доцент кафедры гражданского и трудового права и гражданского процесса Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Лучин В. О., Эбзеев Б. С., Хазов Е. Н., Белоновский В. Н., и др. Конституционное право России. и др. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». М., 2018. (9-е изд., перераб. и доп.).

<sup>3</sup> Международная защита прав и свобод — возможность обращения в Европейский суд по правам человека или иные международные правозащитные организации в соответствии с международными договорами России в том случае, если исчерпаны все имеющиеся средства правовой защиты внутри страны (пройденны все судебные инстанции).

<sup>4</sup> Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М., 2003. С. 78.

ными способами. В международном праве различают: — региональные органы, действующие в рамках какой-либо территории<sup>1</sup>. Так, вступление России в Совет Европы и подписание Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup> открыло отдельным лицам возможность обращаться с индивидуальными жалобами в Европейский суд по правам человека (ЕС). Европейский Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц (индивидуальная жалоба). Любое государство-участник может передать в Европейский Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другому государству-участнику (жалобы государств). Жалобы могут подаваться только против государств или действий и актов его органов власти. Жалобы против отдельных лиц или частных организаций и объединений не подпадают под компетенцию Европейской конвенции о правах человека. Уже к началу 2006 г. в него обратились с жалобами более шести тысяч россиян. По данным заместителя секретаря канцлера ЕС по правам человека Э. Фриберга, число жалоб от россиян составляет около 10 % от всего количества обращений, полученных судом. Эти жалобы касаются социально-экономических вопросов: пенсий, пособий, вкладов в банках и т. д.

— универсальные органы (органы ООН). Основными органами ООН по правам человека являются, в частности:

1. Генеральная Ассамблея ООН согласно Уставу ООН вправе рассматривать принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, обсуждать любые вопросы, относящиеся к международному миру и безопасности, и делать по ним рекомендации, за исключением тех случаев, когда спор или ситуация находятся на рассмотрении Совета Безопасности и т. д.

2. Комиссия ООН по правам человека состоит из 18 членов (избираемых на 4 года) и создан для контроля за выполнением государ-

---

<sup>1</sup> *Хазова В. Е., Хазов Е. Н.* Международно-правовая защита национально-культурного достояния народов: монография. М., 2009.

<sup>2</sup> «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом № 1» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

ствами-участниками условий Пакта о гражданских и политических правах и двух Факультативных протоколов к нему<sup>1</sup>.

3. Комитет по ликвидации расовой дискриминации состоит из 18 экспертов контролирует реализацию Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1965 г.

4. Комитет против пыток состоит из 10 экспертов и контролирует выполнение Конвенции против пыток, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1984 г. и вступила в силу в 1987 г.<sup>2</sup>

Принятие Билля о правах человека<sup>3</sup>, включающего Всеобщую декларацию прав человека 1948 г.<sup>4</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах 1976 г.<sup>5</sup>, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1976 г.<sup>6</sup>, Факультативный протокол № 1<sup>7</sup> и Факультативный протокол № 2<sup>8</sup> к Международному пакту о гражданских и политических правах, внесло коренные изменения в статус человека, переместив это понятие в разряд международных. В первом документе СБСЕ - Хельсинкском Заключительном акте 1975 г., закрепившем принцип уважения основных прав

---

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

<sup>2</sup> В 1982 г. Генеральная Ассамблея создала Добровольный фонд ООН в помощь жертвам пыток. Цель Фонда состоит в том, чтобы получить добровольные вклады от правительств, организаций, фондов, частных предприятий, а также отдельных лиц. Фонд распределяет их неправительственным организациям и центрам, помогающим жертвам пыток и их родственникам, чьи права человека были грубо нарушены в результате пыток.

<sup>3</sup> Международный билль о правах человека // Международные акты о правах человека: сборник документов. 2-е изд. М., 2002. С. 38–77.

<sup>4</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Сборник документов. М.: Изд. группа: НОРМА-ИНФРА М, 1998.

<sup>5</sup> Международный пакт от 16 декабря 1966 о гражданских и политических правах // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>6</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19.12.1966) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17(1831).

<sup>7</sup> Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах // Бюллетень международных договоров. 1993. № 1.

<sup>8</sup> Второй Факультативный Протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (принят и открыт для подписания на 82-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 44/128 от 15 декабря 1989 г.) // Советская юстиция. 1992. № 7–8.

и свобод человека в качестве принципа международного права, устанавливался баланс равного взаимодействия международно-правового и национального регулирования прав человека<sup>1</sup>.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, вступив в силу на территории Российской Федерации 5 мая 1998 г.<sup>2</sup>, стала составной частью правовой системы российского государства (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Высшие суды Российской Федерации предприняли шаги по включению национальной судебной системы в общеевропейскую систему защиты прав человека.

Так, Конституционный Суд РФ принял большое число постановлений, в которых отражены стандарты европейской системы судебной защиты прав и свобод человека<sup>3</sup>. Высший Арбитражный Суд РФ в информационном письме от 20 декабря 1999 г. подробно изложил требования ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство» Конвенции и ст. 1 «Защита собственности» Протокола № 1 к Конвенции применительно к толкованию прецедентов Европейского Суда и обязал все арбитражные суды принять во внимание эти требования при рассмотрении исков<sup>4</sup>.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» указал судам: «Российская Федерация, как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией по-

---

<sup>1</sup> Павлова Л. В. Современная концепция прав и свобод человека и ее трактовка Всеобщей декларацией прав человека 1948 года // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 5.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.03.1998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» // СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>3</sup> Европейские правовые стандарты в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2003 г. См. также: Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к Конституции Российской Федерации. Избранные права. М.: Институт права и публичной политики, 2002.

<sup>4</sup> Информационное письмо ВАС РФ № С1-7/СМП-1341 от 20.12.1999 г. «Об основных положениях, применяемых Европейским судом по правам человека при защите имущественных прав и права на правосудие» // Вестник ВАС РФ. № 2. 2000.

ложений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении Российской Федерации (статья 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней"). Поэтому применение судами вышеназванной Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод»<sup>1</sup>.

Согласно ст. 34 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. суд может принимать жалобы от любого физического или юридического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что «явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права».

Заявитель индивидуальной жалобы должен сам выступать в качестве жертвы того нарушения права или прав, предусмотренных Конвенцией, на которое он жалуется. Это — абсолютно необходимое условие. Конвенция не предоставляет права подавать жалобу против нарушений прав человека вообще (*action popularis*): чтобы жалоба имела шансы на успех, заявитель должен продемонстрировать, что он лично пострадал в результате нарушений, на которые жалуется. Супруги Шейман из Израиля десять лет пытались отсудить у российских властей положенные им ещё в советские пенсии, и, наконец, добились успеха в Европейском Суде по правам человека (ЕСПЧ). Общая сумма выплат составила около 2,6 млн рублей, плюс пожизненные российские пенсии в Израиле в дополнение к «нищенским» местным. Как следует из постановления ЕСПЧ по делу «Шейман против России», муж и жена Шейманы обратились в Европейский Суд, ссылаясь на нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Шейманы — граждане Израиля, эмигрировавшие из СССР в начале 1990-х. До эмиграции, будучи советскими гражданами, они получали положенную государством пенсию по старости. После того как Шейманы покинули Советский Союз, им перестали

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

выплачивать пенсию в соответствии с законодательством того времени. В 2006 году супруги подали иск в Астраханский суд против Пенсионного фонда России, требуя восстановить их пенсионные выплаты. Пенсионеры выиграли дело: и районный, и областной суды в Астрахани обязали Пенсионный фонд выплатить пенсии израильским гражданам задним числом до 15 июня 1998 года. Однако Пенсионный фонд не согласился с этим решением и подал жалобу в Верховный суд, после чего прежнее постановление Астраханского суда было отменено. Шейманы оспорили это решение уже в Европейском Суде по правам человека (ЕСПЧ). ЕСПЧ принял решение удовлетворить их иск и обязал Россию выплатить 84-летнему Шейману и его 90-летней супруге €13 тыс. и €22 тыс. соответственно, а также €3 тыс. компенсации каждому за моральный вред. В определении Верховного суда 2008 года отмечалось, что Шейманы после эмиграции в Израиль отказались от российского гражданства. Одна из чиновниц Пенсионного фонда пояснила «У россиян с двойным гражданством все обязательства сохраняются. Кстати, в Израиль много платим, там живёт много российских пенсионеров. Но тем, кто отказался от российского гражданства, мы пенсию не платим». Теперь придется платить — не удалось Пенсионному Фонду отстоять свою позицию.

И даже при повышении пенсионного возраста в России до 90 и 85 лет для мужчин и женщин соответственно, муж и жена Шейманы останутся при израильских и при российских пенсиях, ибо народ, который не хочет кормить своих пенсионеров, и повышает им пенсионный возраст, вынужден кормить чужих<sup>1</sup>. Таким образом, Суд не рассматривает *in abstracto* вопрос о соответствии внутреннего законодательства Конвенции. Условие о том, что заявитель должен быть жертвой нарушения его прав, гарантированных Конвенцией, должно соблюдаться на протяжении всего периода разбирательства дела в Суде<sup>2</sup>. Так, если, пока дело ожидало слушаний в Суде, заявитель получил компенсацию от внутригосударственных властей или иную форму возмещения, например, в результате применения экстраординарных мер правовой защиты, Суд может установить, что данное лицо не является более жертвой в смысле, придаваемом этому слову

---

<sup>1</sup> Израильтяне будут получать российские пенсии, несмотря на увеличение в РФ пенсионного возраста. [Электронный ресурс] URL: <http://www.espch.ru/content/blogcategory/1/36/> (дата обращения 10.10.2018).

<sup>2</sup> Европейский Суд по правам человека: правила обращения и судопроизводства. Сборник статей и документов / под ред. А. В. Деменевой, Б. Петранова. Вып. 1. Екатеринбург, 2001. С. 14–15.

ст. 34 Конвенции. С 5 мая 1998 г. (дата вступления в силу для России Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод) по настоящее время в Европейский Суд по правам человека поступило около 10 000 жалоб на действия российских властей. Примерно 3500 из этих жалоб суд отклонил по различным основаниям<sup>1</sup>. Должность Уполномоченного РФ при Европейском Суде по правам человека<sup>2</sup> учреждена в связи с ратификацией Россией Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Цель Уполномоченного — защита интересов государства при рассмотрении жалоб на Россию в Европейском Суде. Организационно аппарат Уполномоченного входит в структуру Главного государственного-правового управления Президента РФ и подотчетен Президенту РФ<sup>3</sup>.

Россия как независимое государство относительно недавно приступила к созданию собственного правового поля. В наследство нашей стране досталось законодательство, отражавшее состояние общественных отношений советского общественного строя, не приспособленного к проведению демократических процессов и рыночных реформ и, тем более, не соответствовавшее требованиям и подходам Европейского права.

Принятие Конституции РФ создало базу для начала реформирования законодательства. В то же время Конституция России показала несбалансированность правового механизма, а в некоторых отраслях права — его отсутствие. Так, правовое поле в сфере обеспечения прав человека не соответствовало единым европейским стандартам<sup>4</sup>. Это обстоятельство стало объективным условием, вызвавшим потребность в проведении правовой реформы, целью которой явилось создание единого сбалансированного механизма реализации правовых подходов на основе обновленного законодательства. В сфере прав че-

---

<sup>1</sup> Действия российских властей в Европейский Суд по правам человека обжаловали Анатолий Бурдов и еще 10 000 его сограждан // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание Московского клуба юристов. 2002. № 3. С. 3–4.

<sup>2</sup> Деятельность Уполномоченного регулируется Положением об Уполномоченном РФ при Европейском Суде по правам человека, утвержденном Указом Президента РФ от 29.03.1998 № 310.

<sup>3</sup> *Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К.* Права человека. Международные и российские механизмы защиты. М., 2003. С. 79.

<sup>4</sup> *Хазов Е. Н., Егоров С. А., Ларина Л. А., Прудников А. С.* и др. Конституционное право России: учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности. М., 2017.

ловека такой механизм создается после ратификации Россией в 1998 году Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Изложенные в Конвенции права и свободы человека и гражданина, по сути, являются нормами прямого действия, что закреплено в главе 2 Конституции РФ<sup>1</sup>.

Европейский Суд по правам человека призван обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции ее государствами-участниками. Он осуществляет эту задачу путем рассмотрения и разрешения конкретных дел, принятых им к производству на основе индивидуальных жалоб, поданных физическим лицом, группой лиц<sup>2</sup> или неправительственной организацией. Возможна также подача жалобы на нарушение Конвенции государством — членом Совета Европы со стороны другого государства-члена. Начав свою деятельность в 1959 г., Европейский Суд к концу 1998 г. рассмотрел более тысячи дел, подавляющее большинство из которых — по жалобам граждан. Сегодня можно сказать, что все нормы, содержащиеся

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Решение ЕСПЧ от 26 июня 2018 года *Fortalnov and Others v. Russia*. Европейский Суд по правам человека сообщил о вынесенном решении по жалобе *Fortalnov and Others v. Russia* (nos. 7077/06, 35973/07, 7814/08, 25724/08, 49087/08, 61400/11, 70401/11, 5375/12, 10447/12, 30658/13, 63531/13, 2838/14, and 7442/15).

Все 13 заявителей являются гражданами России, родившимися в разные даты и проживающими в разных частях Российской Федерации. Заявления касались лиц, которые жаловались на то, что их содержание под стражей после задержания не было зарегистрировано. Все заявители содержались в полиции в течение различных периодов времени — от семи до 83 часов. Заявители также утверждали, что они были арестованы в другое время, нежели то, которое было официально зарегистрировано полицией. Заявители жаловались, в частности, на нарушение статьи 5 §§ 1 и 5 (право на свободу и безопасность / право компенсации), что их незарегистрированное задержание было незаконным, и что им не удалось получить компенсацию. Два заявителя также жаловались на нарушение статьи 5 § 3 (право на свободу и безопасность / право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда), что их задержание не было основано на соответствующих и достаточных основаниях. Страсбургский Суд по правам человека констатировал следующее. Нарушение статьи 5 § 1 – в отношении всех заявителей. Нарушение статьи 5 § 5 – в отношении всех заявителей. Нарушение статьи 5 § 3 в отношении мистера Abbasov и мистера Tsetiyev. Заявителям также были ЕСПЧ присуждены суммы справедливой компенсации. <http://www.espch.ru/content/blogcategory/1/36/>



в разделе I Конвенции, а также нормы Протоколов, дополняющие этот раздел, применяются так, как они истолкованы в решениях Европейского Суда.

Ратификация Россией Европейской конвенции позволяет всем лицам, находящимся под ее юрисдикцией, обращаться в Европейский Суд, если они считают свои права нарушенными, что подтверждается статьей 46 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, в которой говорится, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Ратификация Конвенции и признание юрисдикции Европейского Суда по правам человека означает, что деятельность всех российских органов государственной власти, в особенности судебных, их решения и используемые процедуры, равно как и решения законодательных органов, не должны противоречить положениям Конвенции, тем более, что в соответствии со статьей 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации она образует составную часть российской правовой системы<sup>1</sup>.

Европейский Суд не является высшей инстанцией по отношению к судебной системе государства — участника Конвенции. Поэтому он не может отменить решение, вынесенное органом государственной власти или национальным судом, не дает указаний законодателю, не осуществляет абстрактный контроль национального законодательства или судебной практики, не имеет права давать распоряжения о принятии мер, имеющих юридические последствия. Суд рассматривает только конкретные жалобы с тем, чтобы установить, действительно ли были допущены нарушения требований Конвенции. Однако Суд вправе признать «справедливое удовлетворение претензии» в виде финансовой компенсации материального ущерба и морального вреда, а также возмещение выигравшей стороне всех издержек и расходов.

За всю многолетнюю практику Европейского Суда не было зафиксировано ни одного случая неисполнения государствами — членами Совета Европы решений Суда. Иное, согласно Уставу Совета Европы, может привести к приостановлению членства государства и, в конце концов, в соответствии с решением Комитета министров — исклю-

---

<sup>1</sup> Хазов Е. Н., Иванцов С. В., Горшенева И. А., Егоров С. А. и др. Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право: учебно-методическое пособие для кандидатов (соискателей) системы МВД, поступающих в адъюнктуру по научной специальности 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. М., 2017.

чению государства из состава Совета Европы. В случае, если государство констатирует, что без изменения законодательства или судебной практики рассмотренная Европейским Судом ситуация может повториться, оно, как правило, осуществляет необходимые новации.

В соответствии со статьей 46 Конвенции надзор за исполнением решений Суда осуществляет Комитет министров Совета Европы, который во исполнение этой нормы призван следить не только за своевременной выплатой денежной компенсации, но и за тем, как государство — участник Конвенции исправляет ставшие очевидными в свете решения Суда расхождения норм его внутреннего права или позиции судебной практики со стандартами Совета Европы. Юридически решение, вынесенное Судом, обязательно лишь для государства — ответчика по делу. Однако нередко значимость решений Суда выходит за национальные пределы, воздействуя на право и судебную практику и других государств — участников Конвенции.

В 2014 году Суд обработал 15 792 жалобы против России, из которых 15 574 были признаны неприемлемыми, или производство по ним было прекращено. Суд принял 129 судебных постановлений по существу (в отношении 218 жалоб), в 122 из которых было найдено нарушение хотя бы одной из статей Европейской Конвенции по правам человека. Жалобы, по которым были приняты решения 2013 — 2015. Жалобы, выделенные Судом для принятия решений 2013 — 12328; 2014 — 8916; 2015 — 3259. Жалобы, коммуницированные Правительству 2013 — 766; 2014 — 1115; 2015 — 606. Жалобы, по которым были приняты решения: 2013 — 24102; 2014 — 15792; 2015 — 4052. Из их объявлены неприемлемыми, или производство по ним прекращено (Единоличный судья) 2013 — 23562; 2014 — 15108, 2015 — 3727; объявлены неприемлемыми, или производство по ним прекращено (Комитет — 3 судьи) 2013 — 263, 2014 — 449, 2015 — 231; объявлены неприемлемыми, или производство по ним прекращено (Палатой — 7 судей) 2013 — 20, 2014 — 17, 2015 — 25. Вынесено постановление Суда 2013 — 257, 2014 — 218, 2015 — 69 Обеспечительные меры: 2013 — 85, 2014 — 93, 2015 — 45. Приняты 2013 — 21, 2014 — 26, 2015 — 12. Отказано (включая те, которые были вне сферы действия конференции) 2013 — 64, 2014 — 67, 2015 — 33. Жалобы, ожидающие рассмотрения Суда по состоянию на 01.0.2015. Всего жалоб, ожидающих рассмотрения 11115. Жалобы, ожидающие рассмотрения: 9096 Единоличным

судьей 427; Комитетом (3 судей) 2419; Палатой (7 судей) 6246; Большой Палатой (17 судей) 4<sup>1</sup>.

С 1 августа 2018 года введена новая редакция регламента Суда по правам человека, данное обстоятельство очень важно, и его необходимо учитывать при подаче жалоб в Страсбургский суд. Регламент, или правило процедуры, ЕСПЧ — своеобразный аналог российских процессуальных кодексов — ГПК РФ, УПК РФ, но в применении к Европейскому Суду по правам человека. Использование неактуальных редакций регламентирующих документов может привести к отказу в приеме жалобы Страсбургским судом. Введение новой редакции регламента ЕСПЧ, — своеобразная реакция Страсбургского суда на острую и справедливую критику в адрес ЕСПЧ.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что на стадии исполнения постановлений и решений Суда, контроль за исполнением решений ЕСПЧ осуществляет Комитет Министров государств-членов Совета Европы. Заявитель имеет некоторый доступ к процедуре контроля за исполнением решения Суда, поскольку он правомочен обращаться к Комитету Министров по вопросам выплаты справедливой денежной компенсации и принятия иных мер. Таким образом, от активности адвоката Заявителя зависит информированность Комитета Министров по названным вопросам. Сама процедура, начатая подачей жалобы, не закончена вынесением решения, а продолжается до момента его исполнения государством-участником Конвенции, выступавшим ответчиком<sup>2</sup>.

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

© Хазов Е. Н., 2018

© Хазова В.Е., 2018

---

<sup>1</sup> Информация о составе Суда и порядке судопроизводства на 1 июля 2015 года на сайте ЕСПЧ ECHR internet site. Сайты: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), [www.echr.ru](http://www.echr.ru), [www.espch.ru](http://www.espch.ru).

<sup>2</sup> *Хазов Е. Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России теоретические основы и проблемы реализации: монография. М., 2017.

## «МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИЛЬТР» В ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Муниципальный фильтр» как обыденное выражение, используемое в средствах массовой информации в период избирательной кампании высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, появилось в 2012 году.

Целью муниципального фильтра принято считать получение минимального уровня доверия кандидата со стороны населения соответствующего субъекта. Весьма условная, на наш взгляд, связь между населением и кандидатом формализуется в выражении «квалифицированной поддержки» депутатами представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах их глав. Одновременно достигается и «согласие», «мирное существование», то есть предупреждение конфликтов между муниципалитетами и будущими главами субъектов.

Одновременно с законодательным нововведением появилась и его критика.

Противники муниципального фильтра считают, что таким образом были созданы условия для «тотального преимущества» партии имеющей большинство в представительных органах различного уровня, то есть партии «Единая Россия». В реализации предлагаемой процедуры скептики усматривали и ограничение избирательных прав граждан. Отсутствовала, так сказать, прямая поддержка кандидатов, а также происходило дублирование механизмов поддержки одновременно и избирателями и выборными лицами местного самоуправления в случае самовыдвижения кандидата.

Встречались публикации<sup>1</sup> посвященные описанию механизма злоупотребления количеством сбора подписей для устранения конкурентов и получения преимущества с помощью административного ресурса.

Масштабность, на первый взгляд, противоречивости модельных изменений в выдвижении кандидатов на должности глав субъектов Российской Федерации привели к формированию неоднозначного

---

\* *Цветков Владимир Владимирович* — доцент кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> *Дмитриева О.* Фантастическая фальсификация выборов в Петербурге. URL: <http://www.dmitrieva.org>

представления в общественном сознании, как о его необходимости, так и дальнейшему совершенствованию. Не остался в стороне дискуссии и Конституционный Суд Российской Федерации в силу реализации специфических полномочий в сфере нормоконтроля.

Речь идет о правовых позициях, содержащихся в постановлении Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П. постановление было принято в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы.

Депутаты Государственной Думы считали, что новое законоположение противоречит Конституции Российской Федерации. По сути, вводится «необоснованные и чрезмерно жесткие ограничения избирательных прав граждан, которые не позволяют в условиях значительного преобладания на местном уровне представителей одной из политических партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, выдвинутым от других политических партий или в порядке самовыдвижения»<sup>1</sup>.

Считаем, что правовые позиции, посвященные функциональной характеристике муниципального фильтра, Конституционный Суд Российской Федерации формулировал под влиянием нескольких факторов.

Во-первых, минимальные сроки обсуждения общественностью текста законопроекта. Окончательный вариант новой модели замещения был сформулирован в качестве законопроекта, прошел процедуру обсуждения, принятия, одобрения и подписания в течение одного месяца.

Во-вторых, с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации обратилось порядка четверти всего депутатского корпуса, то есть 109 депутатов Государственной Думы. Сам же запрос был направлен сразу после истечения срока необходимости внесения изменений в законодательные акты субъектов Российской Федерации и вступления их в силу.

В-третьих, процедура получила высокую оценку в профессиональной среде организаторов выборов. Одним из итогов избирательной кампании 2012 года стало признание председателем Центральной избирательной комиссии успешного апробирования новой модели и ее потенциале возможного дальнейшего проецирования на федеральный уровень.

В-четвертых, предмет запроса оспаривал целый ряд взаимообусловленных законоположений, включающих в себя многочисленные, различающиеся по предмету регулирования нормы. Таким образом, основания для проверки в полном объеме всех формально поимено-

---

<sup>1</sup> Черепанов В. А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35–40.

ванных в нем законоположений отсутствовали. Конституционный Суд Российской Федерации проверял конституционность оспариваемого правового регулирования лишь в той части, в какой оно обязывает кандидата на должность главы субъекта Российской Федерации, выдвинутого политической партией, осуществлять в целях регистрации сбор подписей определенного законом субъекта Российской Федерации числа выборных лиц местного самоуправления.

К основным правовым позициям можно отнести следующие положения:

— федеральный законодатель вправе для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти разного уровня использовать те или иные формы учета интересов публично-территориальных образований при формировании органов публичной власти более высокого уровня;

— участие выборных лиц местного самоуправления в выдвижении кандидатов на должность главы субъекта Российской Федерации не тождественно по своей природе формам (способам) поддержки выдвижения кандидатов избирателями, имеет иное предназначение;

— получение поддержки выборных лиц местного самоуправления не может рассматриваться как возложение на местное самоуправление государственных полномочий, а оно представляет собой конституционно приемлемую с учетом природы местного самоуправления форму его влияния на формирование органов государственной власти;

— требования к кандидатам должны применяться с учетом принципов политического многообразия, многопартийности и равноправия, не могут использоваться в целях отстранения от участия в выборах оппозиционных кандидатов, как и для создания необоснованных преимуществ другим кандидатам.

В целом, содержание правовых позиций не только признается и поддерживается правоприменителем<sup>1</sup>, но и является вектором необходимости в дальнейшем поиске адекватных форм реализации баланса общегосударственных, региональных и местных интересов в процедуре замещения должности главы субъекта Российской Федерации.

© Цветков В. В., 2018

---

<sup>1</sup> Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Новый порядок замещения должности главы субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 № 32-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 140–156.

## ПОЛИТИЧЕСКИЙ КРИЗИС: АСПЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗРЕШЕНИЯ

Политический кризис в рамках конституционного разрешения напрямую связан с конституционной ответственностью, прежде всего последствиях юридического и политического характера.

Юридический характер остается дискуссионным в теоретической науке. Например, проблематика «Формирования института *конституционно-правовой ответственности* в Российской правовой системе», инициировала обсуждение ряда вопросов.

В частности, конституционная ответственность это: новая юридическая конструкция, социальная заданность юридической функции, структура, механизм? Новый вид юридической ответственности? Новый правовой институт в рамках отрасли конституционного права (предмет, нормативная база), элементами которого должны быть: цель, функции, структура, субъекты, меры и основания (Л. Б. Ескина).

В юридическом аспекте механизм конституционно-правовой ответственности напрямую связывает субъекта с его конституционным статусом. Неправомерное поведение специального субъекта в рамках конституционно-правовой ответственности влечет утрату данного статуса, т. е. меры конституционно-правовой ответственности — аннулирование статуса (например, депутата, беженца, отрешение президента от должности).

Однако основные проблемы в данной области правовых отношений таковы:

1. Отсутствие понятия конституционно-правовой ответственности в законодательстве и норм, касающихся конституционно-правовой ответственности (состава конституционно-правового деликта)<sup>1</sup>.

2. Отсутствие теоретической разработки и законодательного закрепления принципов конституционно-правовой ответственности.

---

\* Ячменев Юрий Васильевич — профессор кафедры правоведения Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

<sup>1</sup> Дело в том, это проблематика вполне решаема, т.к. она занимает умы ученых. Как верно подметил М. Н. Марченко: «С тех пор как возникло право, проблема источников его образования, форм его организации и существования постоянно привлекали к себе повышенное внимание исследователей-теоретиков и, отчасти, практиков» (Марченко М. Н. Источники права: учебное пособие. М.: Проспект, 2011. С. 3).

3. Проблема принципа неотвратимости ответственности и состояния наказанности.

4. Проблема множественности и достаточной правовой урегулированности юрисдикционного процесса в рамках данного института.

В аспекте обозначенных проблем, перефразируя М. Н. Марченко<sup>1</sup>, можно условно сказать, что отсутствие в юридическом лексиконе термина «конституционно-правовая ответственность» и соответственно отражаемого им понятия в отечественных и зарубежных источниках указывают также на то, что данный термин и другие аналогичные им понятия страдают неопределенностью не только в юридическом, но также и в социологическом и политическом планах.

В давней дискуссии о конституционной ответственности, как о самостоятельном виде юридической ответственности<sup>2</sup>, в числе аргументов оппоненты приводят как политические, так и юридические критерии. Однако четкой грани их различения при этом не выделяют, что нередко приводит к смешению данных понятий, т. е. правовой и политической стороны конституционной ответственности.

В частности, типичная ошибка в данной дискуссии заключается в том, что в качестве юридического критерия в конституционной ответственности оппоненты берут лишь неблагоприятные последствия имущественного характера (лишения материальных благ) для депутатов. В подтверждение своих доводов при этом они приводят положения статей 111 и 117 Конституции Российской Федерации. Действительно, согласно нормам Конституции, например, если депутаты Государственной Думы трижды отклонили кандидатуру премьера (главы правительства), предложенную Президентом РФ (или депутаты отказали в вотуме доверия правительству), то он распускает Думу и назначает новые выборы. По этой причине в данной ситуации, решительные действия президента, как крайняя мера преодоления противодействия депутатского корпуса, рассматривается как юридическая ответственность депутатов. Поскольку потеряв таким образом

---

<sup>1</sup> См.: *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2013. С. 11.

<sup>2</sup> В последние годы, действительно, усилилось внимание к содержанию юридической ответственности. Причем это имеет место не только в традиционных отраслях (гражданском, уголовном праве), «но и в конституционном праве, где 20–25 лет назад сама постановка такого вопроса выглядела бы, по меньшей мере, недоразумением. Это говорит о заметном увеличении объема информации, касающейся содержания юридической ответственности за счет расширения отраслевой базы» (Радько Т. М. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М.: Проспект, 2012. С. 588–589).



статус парламентария, депутаты тем самым лишились и своего солидного материального обеспечения (а, это ни что иное как санкция).

На наш взгляд, в таком примере ошибочно трактуется юридический смысл названных статей Конституции Российской Федерации. Ибо с юридической точки зрения такая интерпретация положений конституционных норм абсолютно нелогична!

Потому, что практически отклоняя предложенную президентом кандидатуру главы правительства или выражая вотум недоверия правительству, депутаты таким способом используют, согласно статусу, свое конституционное право. В свою очередь, в условиях конституционного политического кризиса, президент то же сделал выбор и также употребил своё, предоставленное конституцией, право на роспуск Государственной Думы.

В таком случае, согласно юридической логике, возникает закономерный вопрос: «А может ли наступать юридическая ответственность за то, что управомоченный субъект воспользовался своим правом, при отсутствии признаков злоупотребления правом»? Ответ очевиден. Конечно же, нет!

Тогда какой же аспект конституционной ответственности в приведенном примере имеет место быть?

Представим, что действия депутатов в названных случаях являются осознанными, так как они понимают последствия своих действий. Отстаивая таким образом свои принципиальные позиции, они удовлетворяют, прежде всего, свои политические амбиции, которые для них важнее статуса депутата на данный конкретный момент. Идя на конфликт с главой государства, тем самым депутаты берут на себя политическую ответственность перед избирателями. Аналогичную ответственность перед избирателями в таких ситуациях берет на себя и президент. Кто из них был прав, покажут внеочередные выборы в государственную думу и очередные выборы президента. Политическое фиаско для них и есть *политическая ответственность* власти перед обществом. Иными словами, она выражается в демонстрации недоверия, в непереизбрании политика на новый срок.

Таким образом, основываясь на принципе разделения властей и «системы сдержек и противовесов» в положениях статей 111 и 117 Конституции Российской Федерации по сути заложен механизм разрешения политического кризиса между ветвями законодательной и исполнительной власти с использованием, на наш взгляд, весьма жесткого, президентского арбитража.

В истории российского современного конституционализма имеется опыт реализации данного механизма разрешения политического кризиса. Так, на кануне финансового дефолта объявленного в августе 1998 года, после отставки премьера В. И. Черномырдина, на пост главы российского правительства Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным была предложена кандидатура С. В. Кириенко, которую депутаты Государственной Думы дважды отклонили. Тем не менее, Президент предложил его кандидатуру в третий раз. Поставив, таким образом, депутатов нижней палаты российского парламента перед выбором либо согласиться с третьим предложением президента и одобрить кандидатуру премьера или удовлетворяя принципиальную политическую позицию — пойти на лишение депутатского статуса (со всеми материальными потерями).

Конечно, в идеале, в условиях согласия и поддержки парламентским большинством политико-экономического курса главы государства и формируемого им правительства острых разногласий по вопросам и проблемам принципиального характера не возникает. Однако в условиях принципиального противостояния ветвей власти, т. е. политического кризиса в стране, положения статей 111 и 117 Конституции Российской Федерации имеют свои достоинства и недостатки. С одной стороны, позитивным представляется, закреплённая основным законом возможность всенародно избранному главе российского государства формировать, отстаивать и проводить свою политическую линию. С другой стороны, негативным является то, что рассчитывая на боязнь парламентариев преждевременно потерять свое депутатское кресло, гипотетически Президент РФ имеет возможность пойти на политическую авантюру с главой правительства. Что вероятнее всего только усилит виток политической дестабилизации в стране.

Как представляется, исходя из выше изложенного, а также политической и экономической целесообразности было бы вернее, если в соответствующей статье Конституции Российской Федерации закрепить правило о недопустимости трехкратного предложения по пост главы правительства одной и той же кандидатуры, в случаях ее двукратного отклонения Государственной Думой.

© Ячменев Ю. В., 2018

## КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН — НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ТАДЖИКИСТАНА

Политико-правовая система Республики Таджикистан прошла несколько этапов своего формирования. 24 августа 1990 г. была принята Декларация о суверенитете Таджикской Советской Социалистической Республики, которая провозгласила Таджикскую ССР в качестве суверенного многонационального государства. 9 сентября 1991 г. Верховный Совет Республики Таджикистан внес изменения и дополнения в Декларацию о суверенитете Республики Таджикистан и провозгласил ее государственную независимость<sup>1</sup>.

Постановление Верховного Совета Республики Таджикистан «О провозглашении государственной независимости Республики Таджикистан» предусматривало пересмотр системы законодательства с целью обеспечения защиты независимости Республики. Среди первоочередных задач была разработка проекта новой Конституции Республики Таджикистан.

23 августа 1990 г. начала работу конституционная комиссия, годичная работа которой не смогла завершиться успешно в связи с трансформацией политико-правовой организации СССР и его распадом. 10 февраля 1992 г. была создана новая конституционная комиссия. Но в Таджикистане вспыхнула Гражданская война, которая существенно затормозила решение вопросов конституционного строительства.

26 июля 1993 г. состав конституционной комиссии был изменен, ее председателем стал председатель Верховного Совета Республики Таджикистан Э. Рахмонов. В апреле 1994 г. комиссия представила Верховному Совету два проекта Конституции: проект Конституции президентской республики и проект Конституции парламентской

---

\* *Абдуллоев Абдулло Рахматуллоевич* — адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.<sup>1</sup> Постановление Верховного Совета Республики Таджикистан от 9 сентября 1991 г. № 390 «О провозглашении государственной независимости Республики Таджикистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1991. № 18. Ст. 239.

<sup>1</sup> Постановление Верховного Совета Республики Таджикистан от 9 сентября 1991 г. № 390 «О провозглашении государственной независимости Республики Таджикистан» // Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1991. № 18. Ст. 239.

республики, после чего Верховный Совет 13 апреля 1994 г. принял решение представить проект Конституции президентской республики на всенародное обсуждение<sup>1</sup>.

6 ноября 1994 г. на общенародный референдум была принята Конституция Республики Таджикистан<sup>2</sup>: из 2 685 724 избирателей 64 округов в референдуме приняли участие 2 535 437 граждан (94,4 % всех избирателей). За принятие Конституции проголосовали 2 352 554 (87,5 %), против — 105 300 (3,92 %)<sup>3</sup>.

Нормы Конституции Республики Таджикистан свидетельствовали о том, что верховенство Конституции в правовой системе Республики Таджикистан и ее высшая юридическая сила обеспечиваются механизмом ее реализации и охраны. Конституция закрепила основы конституционного строя (глава 1); охарактеризовала конституционные особенности Республики Таджикистан как суверенного, демократического, правового, светского и унитарного государства (ст. 1); определила принципы разделения власти в Республике Таджикистан на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 9); закрепила верховенство конституции как основного закона государства (ст. 10); закрепила допустимость в Республике Таджикистан различных форм собственности (ст. 12); впервые, наряду с правами граждан, провозгласила и закрепила гарантии прав и свобод человека и гражданина (ст. 5); определила порядок формирования и функционирования государственных органов.

Идеологические и политические характеристики конституционного строя Республики Таджикистан составили: признание идеологического многообразия, многопартийности, равенства перед законом общественных объединений и политических партии (ст. 8).

Важное значение для утверждения в стране либерально-демократического государственно-правового строя имело конститу-

---

<sup>1</sup> *Достиев А. С.* Конституция Республики Таджикистан 1994 года: история разработки, принятия и основные положения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 1999. С. 6–8.

<sup>2</sup> Конституция Республики Таджикистан (принята всенародным голосованием 06.11.1994) // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан: официальный сайт — <http://www.mmk.tj> (дата обращения: 21.09.2018).

<sup>3</sup> Об итогах референдума о принятии Конституции Республики Таджикистан 1994 г. Сообщение Центральной избирательной комиссии по выборам и референдуму Республики Таджикистан // Чумхурият. 1994. 12 ноября.

ционное положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Республики Таджикистан являются по Конституции (ч. 3. ст. 10) составной частью её правовой системы.

В Конституции Республики Таджикистан провозглашены основополагающие принципы, пронизывающие все важнейшие сферы жизни и деятельности государства, общественно-политических структур, человека и гражданина. Эти принципы составляют основу демократического строя и правового государства, служат базой формирования и укрепления гражданского общества. Конституция Республики Таджикистан закрепляет нормы о том, что «народ является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти...» (ст. 6), «высшим непосредственным выражением власти народа является общенародный референдум и выборы» (ст. 6); «каждому гарантируется свобода слова, печати ...» (ст. 30).

Конституция Республики Таджикистан — акт правового и политического характера. Но он не является догмой и способен изменяться, отражая трансформацию политико-правовой организации Таджикистана в современных условиях. Изменения и дополнения, внесенные в Конституцию путем референдумов В Конституцию Республики Таджикистан, были внесены изменения и дополнения путем общенародных референдумов 26 сентября 1999 г., 22 июня 2003 г., 22 мая 2016 г., усилили ее стабилизирующую и консолидирующую роль в таджикском обществе и государстве. Результатом внесенных изменений и дополнений в 1999 г. стало создание двухпалатного профессионального парламента (ст. 48), увеличение срока президентских полномочий (ст. 65), а также было предоставлено гражданам права на создание политических партий демократического, религиозного и атеистического характера (ст. 28). В результате изменений и дополнений, внесенных в 2003 г., был усовершенствован правовой статус двух Маджлисов — Маджлиси Оли Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон (гл. 3), был продлен срок полномочий судей (ст. 84), увеличена периодичность выборов Президента (ст. 65). На конституционном референдуме 22 мая 2016 г. были предложены 41 конституционная поправка, в числе которых: снижение минимального возраста для кандидатов на пост президента страны (ст. 65), запрет политических партий, идеология которых базируется на религиозных взглядах (ст. 8). На сегодняшний день в Конституцию Республики Таджикистан были внесены 97 поправок.

Важное место в государственно-правовой системе Республики Таджикистан отводится ее правоохранительной системе в целом и милиции в частности<sup>1</sup>. На основе положений Конституции определены нормативные основы ее организации и функционирования<sup>2</sup>.

Конституция Республики Таджикистан — не только Основной Закон государства, но и учредительный акт, юридически закрепивший возникновение суверенного государства. Конституция Респуб-

---

<sup>1</sup> *Нижник Н. С., Абдуллоев А. Р.* Правоохранительная система Республики Таджикистан: специфика субъектного состава // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. 2017. № 2/6. С. 182–188; *Абдуллоев А. Р.* О правоохранительной деятельности и правоохранительных органах в Республике Таджикистан // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. — Электронные дан. (19,6 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 1794–1798.

<sup>2</sup> *Нижник Н. С., Абдуллоев А. Р.* Правоохранительная система Республики Таджикистан: специфика субъектного состава // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. 2017. № 2/6. С. 184–185; *Абдуллоев А. Р.* Совет Безопасности Республики Таджикистан — как один из структурных элементов правоохранительной системы современного Таджикистана // Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований [Электронный ресурс]: материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 8 декабря 2017 года / сост. Д. В. Попов. — Электрон. дан. (3,31 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 16–19; *Абдуллоев А. Р.* Институт уполномоченного по правам человека — элемент системы охраны прав и свобод человека и гражданина в Республике Таджикистан // Неделя науки СПбПУ: Материалы научной конференции с международным участием. Гуманитарный институт. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2018. С. 304–307; *Абдуллоев А. Р.* О правоохранительной деятельности и правоохранительных органах в Республике Таджикистан // Российская полиция: три века служения Отечеству [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. — Электронные дан. (19,6 Мб). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. С. 1793–1797; *Абдуллоев А. Р.* Доверие к правоохранительным органам — требование повседневной жизни граждан в Республике Таджикистан // Частное и общественное в повседневной жизни населения России: история и современность: Материалы международной научной конференции: В 2 т. Т. 1. / отв. ред. В. А. Веремко. СПб.: ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2018. С. 207–212.

лики Таджикистан, провозглашая национальный суверенитет и народовластие, декларируя курс на построение правового социального государства, закрепляя гарантии прав и свобод человека и гражданина, фиксируя разделение властей, политический плюрализм, представительную демократию и социально-ориентированную рыночную экономику, приобщила народы Таджикистана к общечеловеческим ценностям, выработанным мировой цивилизацией.

© Абдуллоев А. Р., 2018



---

## РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ: УРОКИ ИСТОРИИ

---



С. Н. Бабурин\*

### НЕКОТОРЫЕ УРОКИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ ДЛЯ ПОИСКА НОВЫХ ФОРМ КОНСОЛИДАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Отечественный конституционализм как процесс конституционного развития общества прошел за свою историю несколько этапов своего развития, каждый из которых был попыткой консолидировать общество на иных, чем ранее, началах. Условно таких этапов развития отечественного конституционализма и моделей консолидации общества можно выделить семь.

1. Этап буржуазно-демократической консолидации общества (1905–1917).

2. Этап военного коммунизма и пролетарской консолидации общества (1918–1920).

3. Этап рабоче-крестьянской консолидации советского общества (1921–1936).

4. Этап общенародной консолидации советского общества (1936–1980).

5. Этап общего кризиса советского общества и поиска новых форм его консолидации (1981–1990).

---

\* *Бабурин Сергей Николаевич* — президент Ассоциации юридических вузов, президент международной Славянской академии наук, образования, искусств и культуры, главный научный сотрудник ИСПИ РАН, профессор Донецкого национального университета, Московского университета им. С. Ю. Витте, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.



6. Этап социальной консолидации через систему Советов при многопартийном устройстве общества (1990–1993).

7. Этап неолиберальной консолидации российского общества (1993–2018).

Остановимся только на первых шагах конституционного развития России и его некоторых уроках, важных для поиска новых форм консолидации общества.

Этап буржуазно-демократической консолидации общества (1905–1917) знаменовался попытками заменить русское самодержавие конституционной монархией или республикой. Их предпринимали представители той части российского общества, что была наиболее подвержена нигилизму и либеральным иллюзиям западноевропейских революций. Русское общество того времени утратило своё внутреннее единство, классово расслоилось, требовалась его серьёзная модернизация, однако Император и его ближайшее окружение, считая, что «всё у них под контролем», устранились от попыток учитывать, регулировать и, тем более, управлять процессами внутри русского общества.

Воспользовавшись начавшейся в России революцией (а Всероссийская политическая забастовка охватила в тот момент многие районы страны, в том числе железную дорогу), представители буржуазии, часть дворянства и даже духовенства вынудили Императора Николая II опубликовать 7 октября 1905 года Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка. Согласно манифесту создавался парламент, без одобрения которого не мог вступать в силу ни один закон (учреждённая чуть ранее, в августе 1905 г., Государственная Дума была органом только совещательным), населению Империи даровались «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»<sup>1</sup>.

За Манифестом от 17 октября 1905 г. последовал ряд акт конституционного значения — Основные государственные законы Российской Империи от 23 апреля 1906 г. Именно Манифест и Основные государственные законы и следует считать началом российского конституционализма. Самодержавие и фрондирующая ему элита попытались этими правовыми актами преодолеть смуту в государстве, закрепить некий социальный компромисс, консолидировать общество вокруг монархии и нарождающихся буржуазно-демократических

---

<sup>1</sup> Манифест об усовершенствовании государственного порядка, 1905 г., октября 17 // Российское законодательство X–XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М.: Юрид. лит., 1994. С. 41.

ценностей. Именно поэтому в преамбуле Основных законов Император особо подчеркнул, что Государство Российское едино и нераздельно, а русский язык «есть язык общегосударственный и обязателен в армии, во флоте и во всех государственных и общественных установлениях». Одновременно было указано, что употребление местных языков и наречий в государственных и общественных установлениях определяется особыми законами»<sup>1</sup>. Идеология этого периода конституционного развития России была выражена в формуле ст. 4 Основных законов: «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть. Повиноваться власти его не только за страх, но и за совесть, сам Бог повелевает»<sup>2</sup>.

Российское общество в целом приняло предложенный вариант консолидации, несмотря на остававшийся нерешенным вопрос о земле. Однако, сторонников превращения России в демократию западного вида это не устраивало. Воспользовавшись трудностями, связанными с участием России в первой Мировой войне, они пошли в феврале 1917 г. на организацию заговора и свержение Императора Николая II, после чего попытались перелицевать Россию под западноевропейские схемы и стандарты, вплоть до провозглашения её республикой ещё до выборов Учредительного собрания. Начались развал армии, отделение окраин, хаос в экономике.

Народ России не принял чуждого ему либерализма и замену царского режима временным правительством, подконтрольным западу. Ответом стал Октябрьский 1917 г. захват власти большевиками, и поддержка народом большевиков в ходе последовавшей гражданской войны.

Этап военного коммунизма и пролетарской консолидации общества условно можно датировать 1918–1920 гг. Как ни удивительно, это один из самых малоизученных периодов отечественной истории. Речь не о гражданской войне — о ней написаны тысячи исследований, а о научном осмыслении, чем же был на практике военный коммунизм с его беспрецедентными социальными экспериментами по отмене государства и семьи, нравственности и права, с его коммунами и свободной любовью, с его террором в отношении противников новой власти. Вынужденно отринув буржуазные органы власти и имевшиеся на тот период законы, большевики и их союзники про-

---

<sup>1</sup> Высочайше утвержденные Основные государственные законы, 1906 г., 23 апреля // Российское законодательство X–XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. С. 44.

<sup>2</sup> Там же.

возгласили опору на революционное правосознание, окончательный перенос власти в систему Советов всех уровней, создание новых экономической и финансовых систем. Новое революционное правосознание делало правомерным и революционное поведение.

Конституционным памятником новой эпохе может быть по праву названа первая советская конституция — Конституция РСФСР 1918 года. Она и на самом деле первая отечественная конституция, отвечающая всем признакам такого высшего правового акта. Отмечая ныне её столетний юбилей, мы вправе остановиться на содержании и значении этого основного закона революционной эпохи более подробно.

Через Конституцию РСФСР 1918 года Советская власть попыталась консолидировать народ России, убрав из его состава 7 категорий граждан. Помимо душевнобольных и осужденных за корыстные и порочащие преступления это были: лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; лица, живущие на нетрудовой доход; частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома (ст. 65 Конституции).

Большевики исходили из принципа, что «эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам» (ст. 7 Конституции). Первая Советская Конституция прямо закрепила в основном законе диктатуру пролетариата и наметила консолидацию общества на её основе:

— в качестве основной задачи было поставлено уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах;

— в целях уничтожения паразитических слоёв общества и организации хозяйства вводилась всеобщая трудовая повинность;

— частная собственность на землю отменялась, весь земельный фонд объявлялся общенародным достоянием и передавался трудящимся без всякого выкупа, на началах уравнительного земледелия;

— в целях обеспечения всей полноты власти за трудящимися массами и устранения всякой возможности восстановления власти эксплуататоров декретировалось вооружение трудящихся, образование Социалистической Красной Армии рабочих и крестьян и полное разоружение имущих классов (ст. 3 Конституции).

Прямые выборы по Конституции 1918 года проводились по производственно-территориальному принципу в сельские и городские советы. Для остальных уровней выборы советов были многостепенные, т. е. депутатов (делегатов) вышестоящих съездов Советов избирали депутаты (делегаты) нижестоящих Советов или съездов Советов. Нормы представительства официально давали преимущества пролетариату (рабочему классу).

Заблуждением является представление, что только прямые выборы демократичны и способствуют консолидации общества. Как показал опыт советов в 1918–1936 гг., именно многостепенные выборы консолидировали общество, делая всю избираемую вертикаль связанной не одномоментно на несколько лет, а на постоянной основе, при ежегодных голосованиях. Жаль, что этого не учли в 1988–1989 гг. советские политики и юристы.

Однако, и после принятия Конституции РСФСР 1918 г. жизнь оказалась иной, чем революционные схемы. Пролетарской консолидации общества не получилось. Политика продрозверстки и красного террора, пусть ему и корреспондировал террор белых, привела Советскую Россию к голоду и крестьянским восстаниям. В. И. Ленину и возглавляемому им Советскому правительству пришлось отказаться от идей военного коммунизма, искать согласия внутри существующего российского общества на основе перехода к Новой экономической политике. Начался этап рабоче-крестьянской консолидации советского общества.

Через 50 лет в Обращении руководства СССР к советскому народу и всем трудящимся будет сказано: «Мы ставили своей целью — уничтожение эксплуатации человека человеком. И мы добились этого... Мы ставили задачей — создание нового, социалистического государства, новой, социалистической демократии, воплощающих власть народа и для народа. И мы выполнили эту задачу»<sup>1</sup>. Советское общество, олицетворявшее объединение народов исторической России, достигло в начале второй половины XX века пика своей социальной консолидации. Политической основой консолидации советского общества была продуманная система Советов.

Даже в 1990–1993 именно система Советов была главным механизмом консолидации общества вокруг социально значимых вопро-

---

<sup>1</sup> К советскому народу, ко всем трудящимся Союза Советских Социалистических Республик (Обращение Центрального Комитета КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР. Принято 4 ноября 1967 г.) // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1975. В 4 т. Т. 1. С. 31.

сов. С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года и ликвидацией системы Советов народных депутатов, последовавшей после попытки государственного переворота Президента Б. Ельцина 21 сентября 1993 г. и военного мятежа отрешенного от должности президента 4 октября 1993 г., начался этап неолиберальной модели развития российского общества. Стабильное, с 1992 года, превышение смертности над рождаемостью, тотальное разрушение в 1992–1999 гг. всех отраслей отечественной экономики, чудовищное расслоение общества на бедных и богатых, отказ государства от своих социальных обязательств перед обществом, прежде всего в сферах здравоохранения, образования и пенсионного обеспечения, полностью разрушили общенародную консолидацию общества. Но в 2018 г. впору говорить о провалившейся попытке консолидации российского общества на основе неолиберальной идеологии: призывы обеспечивать только права человека при отрицании социально-экономических прав граждан встречают уже не молчаливую настороженность, а публичное отторжение. Всё тверже звучит позиция Всемирного Русского Народного Собора, подчеркнувшего ещё в 2006 г., что у народов существуют ценности, которые стоят не ниже прав человека: это вера, нравственность, святыни, Отечество<sup>1</sup>.

После возвращения в 2014 г. Крыма и Севастополя в состав России и начала гражданской войны на Украине нарастает воинствующая антироссийская политика США и их сателлитов. Вопросом цивилизационного выживания становится необходимость найти новые формы консолидации российского общества. Ради этого создан Общероссийский народный фронт, на это нацелены возникающие многочисленные российские НКО. Но новая консолидация российского общества возможна только при принятии в качестве наследия всех этапов истории Отечества, в том числе Советской цивилизации, при опоре на возрождение русских традиционных ценностей, прежде всего основанного на православии русского образа жизни, при устранении отрыва государства от потребностей общества, от его интересов и целей. Только предложив современному российскому обществу достойную цель его развития, власть сможет рассчитывать на консолидацию общества вокруг неё ради достижения этой цели.

© Бабурин С. Н., 2018

---

<sup>1</sup> Декларация о правах и достоинстве человека X Всемирного Русского Народного Собора, 6 апреля 2006 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/103235.html> (дата обращения: 28.10.2018).

## ПРЕДПОСЫЛКИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ЭПОХУ ВЕЛИКИХ РЕФОРМ

А. Аверченко в рассказе «Фокус великого кино» выделил «самый счастливый момент» дореволюционной эпохи — Манифест 17 октября 1917 г., «данный Николаем II свободной России». Издание этого акта современники и историки оценивали как начало конституционных преобразований. Было объявлено о создании двухпалатного парламента, нижняя палата которого формировалась на выборной основе, жителям Российской империи даровались некоторые политические и гражданские права. Был «реанимирован» Совет министров, созданный в 1857 г., и наделен полномочиями правительства европейского образца.

Гр. И. И. Толстой, получивший в обновленном Совете министров должность министра народного просвещения, полагал, что после 17 октября 1905 г. Россия трансформировалась в конституционную монархию. Исходя из этого представления, он предложил премьер-министру С.Ю. Витте программу, намечавшую дальнейшие шаги по переходу к правовому государству: полное уравнивание в правах всех сословий и всех национальностей, права личности, в т. ч. и на свободу передвижения, веротерпимость, аграрную реформу, рабочее законодательство, развитие местного самоуправления, реформу образования<sup>1</sup>. По мнению И. И. Толстого, не являясь идеальной формой государства, «конституционно-парламентский режим <... имеет огромные практические применения в том отношении, что дает возможность контролировать действия агентов правительства и в известной мере облегчает раскрытие злоупотреблений и недочетов управления»<sup>2</sup>.

Все это свидетельствует о том значении, которое государственные и общественные деятели придавали конституционным преобразованиям. Попытка, предпринятая в октябре 1905 г. так и не была реализована до конца, однако почва для нее была подготовлена за полвека до этого, в эпоху великих реформ. Предпосылки конституционных преобразований были заложены в царствование Александра II, когда был сделан шаг на пути к правовому государству. Итог действий правительственных верхов и российского общества в этом

---

\* Барыкина Инна Евгеньевна — профессор кафедры социального образования СПбАПО, доктор исторических наук, доцент.

<sup>1</sup> Мемуары графа И. И. Толстого. М., 2002. С. 241.

<sup>2</sup> Там же. С. 296.

направлении был подведен В. Г. Чернухой в обстоятельном историческом обзоре изменений, произошедших в системе государственного управления и в общественной жизни<sup>1</sup>.

Подчеркивая, что сделанный шаг был «скорее — мал», историк отметила «новации, реально вошедшие в российскую жизнь и зафиксированные многими свидетельствами из административной практики и поведения российского общества»<sup>2</sup>. Были предприняты важные шаги в разделении властей. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. отделили судебную власть от законодательной и административной и сделали ее независимой ветвью власти. Отделение председательствования в Государственном совете от руководства Комитетом министров способствовало разделению законодательной и исполнительной ветвей власти. При этом неоднократно делались попытки преобразовать созданный фактически в 1857 г. (а конституированный в 1861 г.) Совет министров в правительство по европейскому образцу.

Отмечая преимущества конституционного строя, гр. И. И. Толстой подчеркивал роль гражданского общества: «Основу и гарантию прав граждан и залог правильного развития страны я вижу не в парламенте с любым количеством палат, а в широко поставленном и снабженном обширными правами местном самоуправлении»<sup>3</sup>. Благодаря великим реформам процесс развития гражданского общества в России получил новый импульс. В системе формирования местных органов власти были усилены выборные начала. Активизировалась деятельность общественных организаций («консолидация общественных сил»<sup>4</sup>) — Вольного экономического общества, Московского общества сельского хозяйства, было создано Русское историческое общество, Политико-экономический комитет Русского географического общества, проводились общероссийские научные съезды, сельскохозяйственные съезды. Власть больше не могла игнорировать общественную активность и была вынуждена вступать в диалог с обществом, отступая «от своих позиций неподконтрольности»<sup>5</sup>. С 1862 г. начинаются публикации смет годового бюджета, в 1865 г. проводится, хоть и весьма

---

<sup>1</sup> Чернуха В. Г. Эпоха «великих реформ» – шаг на пути от полицейского к правовому государству // Власть, общество и реформы в России (XVI — начало XX в.): материалы научно-теоретической конференции 8–10 декабря 2003 года. СПб., 2004. С. 105–120.

<sup>2</sup> Там же. С. 105.

<sup>3</sup> Мемуары графа И. И. Толстого. С. 296.

<sup>4</sup> Чернуха В. Г., Чернуха В. Г. Эпоха «великих реформ»... С. 116.

<sup>5</sup> Там же. С. 113.

ограниченная, цензурная реформа, в результате которой «власть потеряла монополию на информацию, а вместе с тем и лидерство в реформах»<sup>1</sup>. Подчеркивая значение этих новаций, В. Г. Чернуха отмечала, что они расширяли «возможности граждан участвовать в обсуждении насущных проблем политики и этим участием оказывать давление на характер законодательства и текущей политики»<sup>2</sup>.

Закономерно, что эти тенденции приводят к появлению большого числа конституционных проектов. Проект министра внутренних дел П. А. Валуева о преобразовании Госсовета в двухпалатный парламент был внимательно исследован В. Г. Чернухой<sup>3</sup>. Значительное количество конституционных и антиконституционных проектов дворянства было систематизировано и подвергнуто научному анализу в работах Н. Г. Сладкевича<sup>4</sup>. Представители «оппозиционного и конституционного движения дворянства» предлагали в качестве меры по преодолению чиновничьего произвола «упрочение "выборного начала"»: двухпалатное представительство в виде избираемой Земской думы и назначаемой Боярской думы (П. В. Долгоруков, Л. П. Блюммер), «самодержавие с Земскими думами» (И. С. Аксаков), созыв представительной Земской думы (А. И. Кошелев), заявления о даровании России представительных учреждений (В. А. Черкасский). Схожие идеи высказывались в нелегальной революционной печати (в листовке «Великорус» 1861 г.), в «Проекте Уложения императора Александра II», составленном представителем демократического лагеря Н. А. Серно-Соловьевичем в 1862 г.

Несмотря на то, что парламентская реформа не была проведена, 9 марта 1874 г. Комитет министров утвердил Положение, в соответствии с которым предусматривалась возможность созыва «законосовещательных коллегий» — комиссий экспертов в составе Государ-

---

<sup>1</sup> Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса // Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. М., 2006. С. 119.

<sup>2</sup> Чернуха В. Г. Эпоха «великих реформ»... С. 111.

<sup>3</sup> Чернуха В. Г. Государственный деятель 1860-х: Петр Александрович Валуев (1814–1890 гг.) // Из глубины времен. 1993. Вып. 3. С. 97—106; Ее же. Альтернативная программа имперской политики России эпохи великих реформ // Власть, общество и реформы в России: история, источники, историография: материалы всероссийской научной конференции 6–7 декабря 2006 года. СПб., 2007. С. 295–302.

<sup>4</sup> Сладкевич Н. Г. Очерки истории общественной мысли России в конце 50-х — начале 60-х годов XIX века (Борьба общественных течений в годы первой революционной ситуации); Его же. Борьба общественных течений в русской публицистике конца 50-х — начала 60-х годов XIX века. Л., 1979.



ственного совета. В 1875 г. на этом основании под председательством П. А. Валуева была создана Комиссия для рассмотрения разработанного в МВД проекта правил о найме рабочих и прислуги. По мнению самого П. А. Валуева и части современников деятельность Комиссии должна была стать прообразом российского парламента.

Помимо осуществленных реформ были намечены, но не проведены преобразования и в других направлениях: поставлен вопрос о необходимости изменения системы налогообложения (о введении всеобщего подоходного налога), о свободе передвижения и отмене паспортной системы, о введении всеобщего бесплатного начального образования и т.п.

В конце 1860-х — 1870-е гг. проявились издержки реформ, и наметилась тенденция к их пересмотру. С середины 1880-х гг. правительственные верхи активно занялись проведением мероприятий, направленных на пересмотр либеральных реформ с целью укрепления центральной власти. В 1903–1904 гг. под воздействием внутриполитического кризиса, было заявлено о переходе к проведению мероприятий, поставленных в повестку дня в 1866–1885 гг. К выполнению этой программы правительственные верхи приступили уже в 1905–1906 гг., под давлением революционных событий.

Таким образом, уже во второй половине XIX в. общественное сознание и система государственного управления были подготовлены к введению конституции. Власть должна была только решиться на этот шаг. В 1905 г. он не был сделан решительно и бесповоротно. Понадобилось еще 90 лет, чтобы новации, наметившиеся в середине XIX столетия, были законодательно закреплены в основном законе страны.

© Барыкина И. Е., 2018

## СВОБОДА СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В РОССИИ: ОПЫТ ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

В условиях современного общества одной из конституционных констант является правовое закрепление свободы совести и вероисповедания, путь к которому в России был положен в начале XX века.

В бытность России абсолютной монархии в вопросах установления основных параметров духовно-нравственного состояния российского общества власть исходила из определяющей роли христианской православной религии, что составляла краеугольный камень государственной идеологии. «Православие, Самодержавие, Народность» — та триада, что символично выражала союз монаршей власти, Русской православной церкви и народа. Государство не оставляло выбора российским подданным в вопросах вероисповедания — всем рожденным в православной вере должно было ее чтить и соблюдать церковные таинства. Согласно Уставу о предупреждении и пресечении преступлений 1876 г. как рожденным в православной вере, так и обращенным к ней из другой веры запрещалось отступать и принимать иную веру. Виновные в «сворачивании из православия» в иную христианскую или нехристианскую веру подлежали уголовному преследованию. В то время как если исповедующие иную веру желали присоединиться к вере Православной, никто ни под каким видом не должен препятствовать им в исполнении сего желания.

Что касается иноверцев — мусульман, католиков и представителей других конфессий, к числу которых относилась большая часть населения значительных территорий Кавказа, Польши, Литвы, Украины, Бессарабии, Оренбургской и Уфимской губерний и других регионов в составе Российской Империи, то закон позволял им лишь отправление своего религиозного культа, но воспрещал проповедование своих религиозных учений.

На фоне нарастания оппозиционных настроений в России в начале XX века в контексте требований общей социально-политической модернизации страны все более явственно звучали вопросы необходимости отказа от ограничительной вероисповедной политики, переосмысления роли христианской церкви и ее статуса в столь многонациональном и конфессионально неоднородном обществе.

---

\* Бондаренко Юлия Викторовна — доцент кафедры истории и теории государства и права Уфимского ЮИ МВД России, кандидат юридических наук.

Одной из первых форм диалога российской интеллигенции, духовенства и власти в лице Обер-прокурора Российской империи в обсуждении данных вопросов стали религиозно-философские собрания, которые прошли в Петербурге в 1901–1903 гг., где представителями либеральной части общества открыто подвергли критике действующее положение вещей, определяемое безоговорочным протекторатом государства в вопросах религии и отсутствием свободы вероисповедания. Д. С. Мережковский, Д. В. Filosoфoв, В. В. Розанов отстаивали идею возможности подлинного прогресса общества лишь на пути признания свободы религиозных исканий.

В своем докладе князь С. М. Волконский «К характеристике общественных мнений по вопросу о свободе совести» говорил о недопустимости принуждения в делах веры, что противно и самому духу христианства: «Насилие над другими имеет развращающее влияние на совесть того самого большинства, ради которого оно творится. ...Но более растлевающим образом, чем насилие над другими, действует тот характер обязательности, которым обставлена наша принадлежность к православному исповеданию — насилие над нами самими»<sup>1</sup>. Итоги данных встреч не получили форму конструктивных решений, но имел значение и сам факт открытой полемики по вопросу признания свободы религиозных исканий.

Зримым шагом на пути к пересмотру правительственного курса и вероисповедного законодательства стал Манифест от 26 февраля 1903 года «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка», который закрепил готовность монаршей власти проявить терпимость в делах веры и подвергнуть пересмотру узаконения о правах лиц, принадлежащих к инославным и иноверным исповеданиям. Продолжением к принятию действительных мер к устранению стеснений в области религии стал указ 17 апреля 1905 г. «Об укреплении начал веротерпимости», где среди прочего говорилось о том, что прекращалось преследование за переход из православной веры в другое христианское исповедание или вероучение.

Зримым шагом на пути конституционного строительства в России стал Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», принятым в ходе событий Первой русской революции 1905–1907 гг., которым Император даровал населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

---

<sup>1</sup> Записки Петербургских Религиозно-Философских Собраний (1902–1903). СПб., 1906. С. 121.

Пришедшее к власти в ходе событий Февральской революции 1917 г. Временное правительство определило в качестве одной из своих приоритетных целей отмену вероисповедных ограничений, во исполнение чего 20 марта им было принято соответствующее постановление, подготовленное министром юстиции А. Керенским, отменяющее все ограничения в правах российских граждан, обусловленные принадлежностью к тому или иному вероисповеданию, вероучению или национальности<sup>1</sup>.

С установлением советской власти одними из первых ее актов стали Декларация прав народов России от 2 (15) ноября 1917 г., где была закреплена отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений, и обращение Совета Народных Комиссаров от 20 ноября 1917 года «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока, в котором новое рабоче-крестьянское правительство заявляло, что «...Отныне ваши верования и обычаи, ваши национальные и культурные учреждения объявляются свободными и неприкосновенными»<sup>2</sup>.

Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 20 января 1918 года «Об отделении Церкви от государства и школы от Церкви» советская власть провозглашала право каждого гражданина исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, а какие-либо стеснения или ограничения свободы совести не допускались.

С принятием Конституции РСФСР 1918 г. признание свободы совести получило соответствующее отражение в основном законе страны, где признавалась свобода религиозной и антирелигиозной пропаганды за всеми гражданами. Однако в реалии данная формулировка нивелировалась в контексте довлеющей антирелигиозной пропаганды, которая в первые годы установления советской власти приняла форму «воинствующего атеизма». Антирелигиозная пропаганда стала частью государственной политики советского периода, сопровождаясь массовыми нарушениями свободы совести, притеснениями верующих и священнослужителей.

Процесс обновления общественно-политической жизни страны во второй половине 80-х годов XX века потребовал законодательного признания и защиты важнейших аспектов проявления свободы человека — свободы совести и вероисповедания. 1 октября 1990 г. Верховный Совет СССР принял закон «О свободе совести и религиозных организациях», которым закреплялись принципы светского государ-

---

<sup>1</sup> Солженицын А. И. Двести лет вместе. М., 2001. Ч. 2. С. 28–28.

<sup>2</sup> Законодательство о религиозных культах: сборник материалов и документов. М., 1971. С. 69.

ства, отделения религиозных организаций от государства и равенства их перед законом, а также изменение статуса Русской православной церкви и других религиозных организаций, которые получили должную правовую основу своей деятельности и приобрели правоспособность юридического лица. И уже 25 октября 1990 года Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий», где в ст. 3 было раскрыто содержание свободы вероисповедания: «Гарантированная Конституцией РСФСР свобода вероисповеданий включает право каждого гражданина свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и атеистические убеждения, исповедовать любую религию или не исповедовать никакой и действовать в соответствии со своими убеждениями при условии соблюдения законов государства»<sup>1</sup>. Принятие этих законодательных актов стало важнейшим шагом на пути правового закрепления и обеспечения свободы совести и религиозных действий.

С принятием Конституции РФ 1993 года положения ст. 28, согласно которой каждому гражданину Российской Федерации гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, стали правовым фундаментом в вопросах признания, закрепления и защиты свободы совести и вероисповедания в России.

Необходимо признать, что на сегодняшний день правовая регламентация юридически значимых аспектов свободы человека в религиозной сфере — свободы совести и вероисповедания, деятельности и функционирования религиозных объединений не является бесспорной. С принятием в 1997 году Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» наибольшие споры вызвало указание в тексте преамбулы закона на особую роль православия в истории России, в становление ее духовности и культуры и перечень «уважаемых» государством религий, что рассматривается как угроза сращивания государства и Церкви.

Очевидно, для российского общества укрепление межконфессионального диалога на основе правового признания, закрепления и защиты свободы совести и вероисповедания личности является необходимым условием его нормального бытия и развития.

© Бондаренко Ю.В., 2018

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР «О свободе вероисповедания» // Советская Россия. 1990. 10 ноября.

**УЧАСТИЕ МИЛИЦИИ ПЕТРОГРАДА  
В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ КОНСТИТУЦИИ РСФСР  
1918 г. О ВОИНСКОЙ И ТРУДОВОЙ ПОВИННОСТИ  
В ГОДЫ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (1918–1921 ГГ.)**

Конституция РСФСР была разработана вскоре после Октябрьской революции 1917 г. 15 января 1918 г. III Всероссийский съезд Советов поручил Всероссийскому ЦИК разработать основные положения Конституции и представить очередному съезду Советов. 10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов принял Конституцию РСФСР, которая вступила в законную силу 19 июля 1918 г.

В числе важнейших положений Конституции РСФСР были зафиксированы «воинская и трудовая повинности», содержащиеся в «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», вошедшей в Конституцию.

Сущность всеобщей трудовой повинности была чётко отражена в принципе — «Не трудящийся, да не ест!». Законодательное закрепление трудовой повинности для «буржуазных элементов» получила в декрете СНК от 5 октября 1918 г. Участвуя в труде, они получали право на продовольственную карточку.

Вступивший в жизнь в декабре 1918 г. Кодекс законов о труде (КЗоТ) РСФСР вводил обязательную трудовую повинность для всех граждан РСФСР. Постановлением Совета рабочей и крестьянской обороны РСФСР «О дезертирстве» от 25 декабря 1918 года была образована Центральная комиссия по борьбе с дезертирством.

В последующем был принят ряд нормативных правовых актов, регулировавших организацию труда в Советской Республике в условиях Гражданской войны. В полную силу всеобщая трудовая повинность вступила после принятия декрета СНК 29 января 1920 г. «О порядке всеобщей трудовой повинности» и созданием в соответствии с Декретом СНК от 5 февраля 1920 г. главного, губернских, уездных и городских Комитетов всеобщей трудовой повинности. По сути, трудовая повинность была наиболее всеобъемлющей и жёсткой формой милитаризации труда в условиях войны.

---

\* *Гутман, Матвей Юрьевич* — профессор кафедры философии и социологии Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

В ст. 19 Конституции РСФСР 1918 г. было записано, что защита социалистического Отечества является обязанностью **всех граждан Республики**, и поэтому вводится *всеобщая воинская повинность*. А затем следовало пояснение, что «Почетное право защищать революцию с оружием в руках предоставляется *только трудящимся*». И далее раскрывается сущность противоречия: которое заключается в том, что на нетрудовые элементы тоже возлагаются исполнение «иных военных обязанностей», т. е. они также *военнообязанные*, но участвовать в защите Отечества *обязаны без оружия в руках*. Таким образом, *Почётное право и обязанность* защищать Отечество принадлежали только трудящимся, а для нетрудовых элементов — *это была только обязанность*. Эти положения Конституции явились законодательным воплощением принципа «вооружение трудящихся, образование Социалистической Красной Армии рабочих и крестьян и полное разоружение имущих классов».

На заседании Совета обороны 25 декабря 1918 г. дезертирство определялось как одно из тяжких преступлений. Ответственность за укрывательство и ликвидацию дезертирства возлагалась на военные комиссариаты, исполкомы, сельские и волостные комбеды.

В реализации требований всеобщей трудовой повинности активное участие принимала милиция. Так, уже в марте 1918 г. Комиссариат городских хозяйств Петрограда, рассмотрел вопрос «О трудовой повинности по очистке города Петрограда от снега» принял решение «Надзор за исполнением настоящего обязательного постановления возлагается на местные комендатуры революционной охраны (милицию)»<sup>1</sup>.

В первую очередь сотрудники милиции привлекались для выявления и привлечения к работе «нетрудовых элементов». В городе и области регулярно проводились облавы, в результате которых задерживались сотни неработающих и уклонявшихся от работы. Так, 28 июля 1919 г. в Петрограде была проведена облава на «нетрудящуюся буржуазию». Было задержано около 700 человек, в том числе несколько десятков дезертиров<sup>2</sup>. 29 августа 1919 г. в ходе «облавы на тунеядцев и спекулянтов» были задержаны около 400 человек. После осмотра 200 из них были освобождены, «а другие 200 отправлены, как тунеядцы, в рабочий лагерь»<sup>3</sup>. В результате облавы в ночь на 22 июня 1920 г. были задержаны 1436 чел., многие из которых были

<sup>1</sup> ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 2. Д. 147. Л. 2.

<sup>2</sup> ЦГА СПб. Ф. 1000. Оп. 2. Д. 147. Л. 23–27.

<sup>3</sup> Петроградская правда. 1919. 2 авг., 29 авг.

вскоре отпущены. С августа 1919 г. по март 1920 г. по Петроградской губернии было проведено 547 облав на дезертиров<sup>1</sup>

Задержанные направлялись на работы по очистке скверов и разных публичных мест, на вокзалы для разгрузки, перегрузки и нагрузки вагонов, по очистке станционных путей, для рубки дров в пригородных лесах и пр. пр. Для работы этих «граждан» собирали в определенный пункт, в которых комплектовались команды в соответствии с заявками, и под конвоем сотрудников милиции направлялись к местам работы. Каждый по окончании работы получал один фунт черного хлеба.

Достаточно часто неработающие привлекались на работу по требованию военного ведомства. Так, в заявках в Петросовет и райсоветы города поступало множество просьб о выделении рабочей силы. «Прошу вашего распоряжения о присылке на работы по военным обстоятельствам буржуев: 30 человек на Гутуевский остров распоряжение комиссара угольных складов т. Крылова к 9 часам утра 17 сентября и 100 человек к 8 часам на Адмиралтейскую набережную для погрузки орудий и снарядов в распоряжение военно-морского комиссара Кронштадта. Аналогичные заявки поступали достаточно часто<sup>2</sup>, писал представитель военного коменданта Петрограда. 6 сентября 1918 г.

В 1920 г. В Петрограде в связи с оттоком населения в 1918–1919 гг., обострилась проблема кадров для восстановления промышленности. Было зарегистрировано 103 тыс. безработных, при наличии 245 690 вакантных рабочих мест<sup>3</sup>. В этой связи борьба с трудовым дезертирством и их вовлечение в трудовую деятельность приобрели особую актуальность. На совещании в губернском комитете по трудовой повинности было решено «вменить в обязанность милиции принимать активное и постоянное участие в борьбе с дезертирством во всех его формах». В результате совместных усилий к работе в принудительном порядке было привлечено около 15 тыс. человек<sup>4</sup>.

1 августа 1920 года ГУМ НКВД РСФСР издало приказ № 6, которым обязывал начальников милиции принимать самые решительные борьбы с дезертирством.

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.dslib.net/istoria-otechestva/dezertirstvo-v-krasnoj-armii-v-gody-grazhdanskoj-vojny-na-severo-zapade-rossii>. (дата обращения: 16.10.2018).

<sup>2</sup> ЦГА СПб. Ф. 1000. Д. 147. Л. 23–27.

<sup>3</sup> Статистический сборник по Петрограду и Петроградской губернии. Пг., 1922. С. 54–55.

<sup>4</sup> ЦГА СПб. Ф.1001. Оп. 3. Д. 619. Л. 1. Статистический сборник по Петрограду и Петроградской губернии. Пг., 1922. С. 54.



Активная борьба с военным и трудовым дезертирством требовала координации усилий городской и губернской милиций. В этой связи 24 октября 1920 г. в Управлении Петроградской губернской милиции состоялось совещание «на котором присутствовали начальник Петрогубмилиции И. Г. Вязаничев, начальник Петрогормилиции П. Э. Рощан и начальник сельгормилиции Ф. Ф. Царьков. На совещании был рассмотрен вопрос «О борьбе дезертирством». В результате обсуждения вопроса было принято решение «вменить в обязанность милиции принимать активное и постоянное участие в борьбе с дезертирством во всех его формах». На выполнение этой обязанности ежедневно только одна городская милиция выделяла до 800 милиционеров<sup>1</sup>.

Активно борьба с трудовым дезертирством продолжалась и в 1921 г. 25 мая 1921 г. председатель Губкомтруддезертир Петроградской губернской сообщал, с 16 декабря 1920 г. по 16 апреля с. г. розыскано и задержано 757 труддезертиров: в Петрограде — 524 чел., в уездах — 233 чел.

С введением НЭПа борьба с трудовым дезертирством потеряла свою актуальность.

Не менее острой была борьба и с военным дезертирством, которое началось еще во время Первой мировой войны. В «бегах» находилось в разное время более 1 млн. человек. Войны и крупные вооружённые конфликты, как правило, всегда сопровождалось дезертирством. Это было достаточно сложное явление, в основе которого лежали социально-политические, национальные, религиозные и экономические факторы. Так, например, за весь период Первой мировой войны из российской армии дезертировало более двух миллионов человек. В годы Гражданской войны в России дезертирство приобрело уже более массовый характер. По оценкам современных авторов, дезертирство из РККА в 1918–1920 гг. составляло от 2 до 4 млн. человек<sup>2</sup>. В своём большинстве дезертирами были крестьяне, покинувшие армию или уклонявшиеся от призыва в армию.

Основными причинами дезертирства были тяготы службы, неудовлетворительные казарменно-бытовые условия, нежелание участвовать в боевых действиях, а также стремление красноармейцев по-

---

<sup>1</sup> ЦГА СПб. Ф. 1001. Оп. 3. Д. 619а, Л. 1.

<sup>2</sup> Овечкин В. В. Дезертирство из Красной армии в годы Гражданской войны // Вопросы истории. 2003. № 3. С. 114

мочь своим семьям, возраставшее в периоды полевых работ и определявшее сезонный характер явления<sup>1</sup>.

Усугубляли эту проблему и материальные трудности, порождённые многолетней войной: запрещение частной торговли хлебом, введение продразвёрстки, тяжёлая для крестьян гужевая повинность по заготовке и вывозу топлива, очистке железных дорог и др. Имели место и незаконные реквизиции, а также слабая помощь семьям мобилизованных.

Дезертирство не только ослабляло Красную Армию. Оно являлось и питательной почвой для пополнения различных преступных группировок.

Борьба с дезертирством в сельской местности осложнялась тем, что большинство дезертиров были местными жителями, хорошо знали местность. Дезертиры организовывались в банды, вооружались и устраивали многочисленные погромы, грабежи, захватывали склады, совершали диверсии на железных дорогах, нередко громили исполкомы волостных Советов, Имели место и попытки таких банд соединиться с белогвардейцами. Бандиты нередко выдавали себя за красноармейцев, и крестьянам не всегда удавалось разобраться, кто они<sup>2</sup>.

Правительство принимало самые разнообразные методы и средства для борьбы с дезертирством: среди населения активно проводилась разъяснительная работа, семьям мобилизованных оказывалась определённая помощь, смягчалась продразвёрстка, велась борьба с злоупотреблениями со стороны её проводящих.

Применялись и репрессивные меры как к дезертирам, так и к лицам, оказывавшим им содействие. Постановлением Совета рабочей и крестьянской обороны РСФСР от 3 июня 1919 г. «О мерах к искоренению дезертирства», органы Комдезертир получили полномочия на конфискацию имущества и земельных наделов дезертиров и их укрывателей; наложение трудовых повинностей и денежных штрафов на укрывателей; наложение штрафов на целые волости, сёла и деревни за круговую поруку или назначение для них принудительных общественных работ; наказание советских должностных лиц, виновных в укрывательстве мобилизованных и дезертиров, вплоть до расстрела; освобождение от наказания добровольно явившихся правонарушителей<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Левшин К. В.* Дезертирство в Красной армии в годы Гражданской войны (по материалам Северо-Запада России). СПб.: Нестор-История, 2016. 360 с.

<sup>2</sup> *Неизвестная Россия. XX век. Книга вторая.* М., Историческое наследие, 1992. С. Чекисты Петрограда. С. 276.

<sup>3</sup> *Кожневников М. В.* История советского суда. 1917–1956 гг. М., 1957. С. 48.

К борьбе с дезертирством были привлечены милиция и войска Петроградского гарнизона. Совет Обороны 3 марта 1919 года возложил на милицию задачу «неуклонно проводить в жизнь все постановления центральной власти по борьбе с дезертирством»<sup>1</sup>.

При задержании дезертиры нередко оказывали вооружённое сопротивление. Так, 4 июня 1919 г. при задержании дезертиров и налётчиков, скрывавшихся в Петрограде в д. 21 по улице Витебской по милиционерам была открыта стрельба. В ходе операции двое дезертиров были убиты и один ранен<sup>2</sup>.

В середине июля этого же года отряд Тосненской милиции в Шапкинской волости у деревни Пельгора вступил в схватку с крупной бандой дезертиров и уголовников. В итоге было захвачено несколько десятков дезертиров, много оружия и снаряжения, «телефонное имущество».

За июнь–июль 1919 года милиционерами Детскосельской уездной милиции Петроградской губернии было задержано около 800 дезертиров фронта и тыла. Сотрудниками милиции Тосненского уезда совместно с чекистами за второе полугодие 1919 г. было задержано 1095 дезертиров и 14 уголовников<sup>3</sup>.

Таким образом, реализация положений Конституции РСФСР 1918 г. о трудовой и воинской повинностях, позволила вовлечь в трудовую деятельность и направить в действующую Красную Армию сотни тысяч людей, уклонявшихся от конституционных обязанностей. Активное участие в этих мероприятиях принимала и Советская рабоче-крестьянская милиция.

© Гутман М.Ю., 2018

---

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. Т. 4. М., 1968. С. 456; Мулукаев Р. С. Организационно-правовые проблемы становления Советской милиции (1917–1920 гг.): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1976. С. 342.

<sup>2</sup> Петроградская правда. 1919. 6 июня.

<sup>3</sup> ЦГА СПб. Ф. 33. Оп. 4. Д. 130. Л. 38; Д. 131. Л. 21.

## ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ РЕФОРМЫ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА (МАРТ–ОКТАБРЬ 1917 Г.)

В условиях начавшейся революции, Николай II приостанавливает работу Государственной думы до апреля 1917 года. Однако депутаты решили не прерывать свою деятельность и сформировали Временный комитет Государственной думы. 27 февраля на совещании членов Комитета и руководства Петроградского Совета рабочих депутатов было принято, на определенных условиях, решение о передаче полномочий Временному комитету, а 2 марта Временный Комитет Государственной Думы приступил к формированию Временного правительства. Ситуация вынудила думский Комитет считаться с позицией Исполкома Петроградского Совета. Под его давлением в думском Комитете и Временном правительстве стали склоняться к мысли, что вопрос о будущем государственном строе решится в Учредительном собрании, что и было зафиксировано в Декларации Временного правительства от 3 марта.

25 марта 1917 г. вышло постановление Временного правительства об образовании «Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание».

В состав Совещания Временным правительством были назначены крупные специалисты по вопросам государственного права, статистики, а также «политические и общественные деятели, представляющие главные политические и национально-политические течения России».

Совещание могло создавать комиссии по отдельным вопросам избирательного права. В свою очередь, комиссии могли приглашать на свои заседания с правом совещательного голоса «сведущих лиц».

Положение о выборах в Учредительное собрание, составленное к осени 1917 г. отвечало всем меркам демократизма. К выборам допускались женщины, чего не было в большинстве других государств; возрастной ценз (18 лет для военнослужащих и 20 — для остальных граждан) был ниже, чем в других странах; в отличие от всех других государств мира избирательные права были предоставлены военнослужащим. Наконец, Положение не знало каких-либо цензов: имуще-

---

\* Журавлев Валерий Анатольевич — профессор кафедры общетеоретических правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор.

ственного, грамотности, оседлости. Положением предусматривалось создание при Временном правительстве

В России в период от февраля до октября 1917 г. не было писаной конституции или основного закона государства. По мысли кадетских правоведов, выработка конституции есть дело Учредительного собрания. В основу этой конституции должны быть положены: 1) торжество народного верховенства, с чем связан вопрос о форме правления (монархия или республика); 2) широкое развитие местного самоуправления; 3) признание и обеспечение широкой свободы граждан.

К выработке проекта конституции в порядке подготовки к Учредительному собранию Особая комиссия по составлению проекта Основных законов под председательством Н. И. Лазаревского (он же председатель Юридического совещания при Временном правительстве) приступила 11 октября 1917 г. В состав комиссии, постепенно пополняемый путем кооптации «представителей науки государственного права и общественных деятелей», вошли около 30 человек, в большинстве кадетских правоведов, входивших в состав Юридического совещания. Предполагалось, что комиссия воспользуется и материалами ранее образованных двух комиссий: бюджетной (при министерстве финансов) и по национальным вопросам (при министерстве внутренних дел).

В отношении размера проектируемой конституции было высказано пожелание составить «объемистый законопроект, приблизительно в 200 статей».

Схема распределения вопросов (разделов и титулов) между членами Комиссии оказалась следующей.

1) Декларация прав гражданской свободы. Принципы, могущие быть положены в основу конституции (монархический принцип, принцип народного суверенитета, полное самоопределение народностей); 2) Гарантии прав гражданской свободы. Исключительные положения; 3) Принцип федерализма, автономии, самоопределения и государственного единства; 4) Государственные и местные языки; 5) Народное представительство; двухпалатность. Иммуниет, содержание членам палат, совместимость с государственной службой. Сессии, роспуски, конституирование, публичность; 6) Президент республики. Способы избрания, функции, ответственность; 7) Организация судов, независимость их и несменяемость. Военные и специальные суды. Административный суд; 8) Армия; 9) Организация администрации. Министры, их значение. Ответственность министров. Отношение к палатам; 10) Сенат, его отношение к административным

и судебным установлениям; 11) Совет министров; 12) Бюджет, займы, налоги; 13) Финансовый контроль; 14) Международные отношения, договоры; 15) Компетенция законодательных учреждений; 16) Порядок пересмотра конституции, гарантии конституции; 17) Печать, герб, знамя; 18) Подданство, натурализация.

Затем было решено включить в будущую конституцию и главу о Церкви.

При обсуждении вопроса о декларации прав упоминалось о двух формах возможной декларации: 1) содержащей в себе мнимые нормы, одно лишь провозглашение принципов и вследствие этого лишенной содержания (Французская конституция 1789–1791 гг., Прусская конституция 1850 г. и глава VIII Основных законов России); 2) содержащей комплекс конкретных правовых норм, наиболее важных юридических проявлений свободы (конституции 60-х годов, конституции законодательная власть в которой принадлежала бы двухпалатному парламенту).

В проекте закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании были довольно подробно расписаны полномочия временного президента Российской Республики. Там отмечалось, что временный президент будет осуществлять свои полномочия под надзором Учредительного собрания и при содействии Совета Министров, пользующегося доверием Собрания. Избирается президент Учредительным собранием посредством закрытой баллотировки сроком не более чем на год. Предполагалось, что все законопроекты правительство будет вносить на рассмотрение Учредительного собрания по распоряжению и от имени президента. Президент направляет в Правительствующий Сенат для опубликования все законы, принятые законодательным собранием. Он издает указы об устройстве, составе и порядке действий правительственных учреждений, за исключением учреждений судебного ведомства. Президент является гарантом исполнения законов. Учредительное собрание могло направлять запросы по делам управления к главе правительства и министрам, но «лично к временному президенту не может быть предъявлено никаких запросов». Президент должен был руководить внешней политикой страны и только по вопросам объявления войны и заключения мира входил с представлениями в Учредительное собрание. Он же являлся главнокомандующим вооруженных сил. Следовательно, полномочия президента были довольно обширными.

## ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА СВОБОДУ И ЛИЧНУЮ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ В КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД 1950 ГОДА

Конституция России в ч. 4 ст. 15 провозгласила одно из важнейших положений, касающихся норм и принципов международного права: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяются правила международного договора».

Одним из важнейших международных документов в области прав и свобод человека является Конвенция о защите прав и основных свобод, принятая в Риме 4 ноября 1950 года.

Конвенция не только провозглашает права и свободы человека, но и содержит реально действующий механизм защиты прав человека в виде Европейского Суда по правам человека.

Кроме этого, необходимо отметить, что в Конвенции во многих случаях содержится перечень оснований возможного ограничения того или иного права человека. Одним из таких прав является право человека на свободу и личную неприкосновенность.

Статья 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность» Конвенции гласит:

1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как в следующих случаях и в соответствии с процедурой, установленной законом:

— законное содержание лица под стражей после его осуждения компетентным судом;

— законный арест или задержание лица за невыполнение законного постановления суда или в целях обеспечения выполнения какого-либо обязательства, предписанного законом;

— законный арест или задержание лица, чтобы оно предстало перед компетентным судебным органом по обоснованному подозрению его в совершении преступления или в том случае, когда обосновано

---

\* Казамиров Анатолий Иванович — доцент кафедры конституционного права Уфимского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

ванно считается необходимым воспрепятствовать совершению им преступления или его побегу после совершения преступления;

— задержание несовершеннолетнего по законному распоряжению в целях обучения его под надзором или законное задержание, чтобы он предстал перед компетентным судебным органом;

— законное задержание лиц в целях предотвращения распространения заразных болезней, психически больных лиц, алкоголиков или наркоманов и бродяг;

— законный арест или задержание лица с целью воспрепятствовать его незаконному въезду в страну, или лица, в отношении которого принимаются меры по его высылке или выдаче<sup>1</sup>.

Смысл и целевое назначение права на свободу и личную неприкосновенность Европейская конвенция видит в предотвращении и защите личности от произвольного лишения свободы. Эту задачу ст. 5 Европейской конвенции решают двояким образом. Во-первых, она предусматривает, что никто не может быть лишен свободы иначе, как в исчерпывающе перечисляемых в ней случаях и в соответствии с процедурой, установленной законом. Во-вторых, представляет лицам, подвергшимся аресту или задержанию и содержащимся под стражей, определенные гарантии. Данная статья имеет целью защитить свободу в ее классическом понимании<sup>2</sup>, а не в широком смысле, как это встречается в других документах по правам человека.

Кроме этого можно отметить следующее:

1. Перечисленные в п. 1 ст. 5 Конвенции шесть обстоятельств, при которых возможно лишить гражданина свободы или ограничить в свободе, представляют собой исчерпывающий перечень исключających из общего правила. Иначе говоря, государство-участник Конвенции не обладает правом создавать новые виды оснований для задержания или заключения лиц, а должно строго действовать в рамках установленных Конвенций.

2. Пункт 1 ст. 5 требует, чтобы государство могло содержать кого-либо под стражей только «в порядке, предусмотренном законом». Это положение равным образом ограничивает дискредитирующие положения государства, и как было определено, установлено в правовой практике Комиссии и Суда, термин «закон» не означает исклю-

---

<sup>1</sup> Европейская конвенция о защите основных прав и свобод // Государство и право. 1993. № 4. С. 37–49.

<sup>2</sup> Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод // Комментарий к ст. 5 и 6. М., 1997. С. 7.



чительно внутренние законодательные акты, но обладает более широким и объективным значением.

3. В целом в статье рассматривается вопрос о защите физической свободы и в частности, свободы от произвольного ареста или задержания.

4. Само лицо не может отказаться от прав, предоставленных ему по статье 5. Иными словами, даже если человек сдается на милость властей и дает согласие на то, чтобы подвергнуться дальнейшему заключению, это лишение свободы может иметь незаконный характер и противоречить ст. 5. Это было подтверждено Судом по делу Де Вильде Оомс и Версейт против Бельгии (1971 г.). «... праву на свободу в «демократическом обществе» по смыслу Конвенции придается настолько большое значение, что лицо не может лишиться защиты Конвенции только на том основании, что оно добровольно предстало для лишения свободы».

5. При лишении свободы государство не может маскировать свои действия под одну из разрешенных ст. 5 категорий лишения свободы, добиваясь при этом незаконной цели<sup>1</sup>.

В пункте 1 ст. 5 подробно изложены все шесть случаев, при которых государство может лишить свободы, список является исчерпывающим и требует ограничительного толкования. Лишение свободы должно санкционироваться в порядке, установленном законом. Необходимо, таким образом, убедиться в двух вещах; в том, что соблюден порядок, установленный законом, и в том, что эта процедура справедлива и адекватная.

На наш взгляд, детальная регламентация оснований и порядка ограничения права человека на свободу и личную неприкосновенность в Конвенции является важным шагом в дальнейшей правовой регламентации данного права во внутригосударственном законодательстве. На сегодняшний день некоторые страны Европы пошли по пути принятия отдельных конституционных законов направленных на защиту личной свободы. Так например, в Австрии 29 ноября 1988 года был принят Федеральный конституционный закон «О защите личной свободы», который содержит восемь статей, раскрывающих основания и случаи при которых человек может быть лишен свободы, а также механизм защиты данного права в процессе ареста или задержания<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. М., 1996. С. 139–141.

<sup>2</sup> Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного

На наш взгляд, принятие отдельного конституционного акта в области защиты свободы человека, это бесспорно высокий уровень взаимодействия общества и государства в данной сфере. Это состояние, при котором всеми членами общества осознается ценность данного права, отсутствует произвол со стороны государства в лице должностных лиц органов государственной власти, когда каждый член общества осознает значение данного права для развития различных процессов происходящих в данном обществе.

© Казамиров А. И., 2018

**К ВОПРОСУ О РАЗРАБОТКЕ ПАРТИЕЙ ОКТЯБРИСТОВ  
ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ РОССИИ В 1917 ГОДУ  
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

В контексте рассматриваемы вопросов данной конференции весьма актуально рассмотреть конституционно-правовых инициативы Временного правительства России в 1917 году. Данный вопрос весьма актуален в свете рассмотрения тех историко-правовых событий, которые сейчас именуется годом великих потрясений в России, революционным годом. Следует отметить, что в приведущие годы вопросы, связанные с конституционным строительством Временного правительства, были достаточно закрыты для широкого обсуждения. Однако логично возникал вопрос, каким путем пойдет государственно-правовое строительство России после отречения Российского императора от власти и образования Временного правительства на переходный период. На государственном уровне было принято считать, что данное правительство было достаточно реакционным и никакой оптимизации в государственно-правовое строительство по определению привнести не могло и не хотело. Это было также обусловлено тем фактом, что архивных документов этого периода практически не сохранились, или они еще находятся в спецхранах и не доступны для объективного исследования учеными-юристами и историками. Кроме этого, не следует забывать, что многие архивы в этот период были вывезены в годы гражданской войны за рубеж и находятся в зарубежных архивах, частных коллекциях, не доступных российским исследователям.

Вместе с тем, изучение правовых решений Временного правительства позволяет сделать вывод о том, что вопросы дальнейшего конституционного строительства, реформирование государственного аппарата в России были в центре деятельности данного органа управления. Это нашло свое отражение в декларации от 2 марта 1917 года о созыве Учредительного собрания. А само реформирование конституционного строя началось сразу же после отречения российского императора 3 марта 1917 года. Уже 25 марта 1917 года создается Особое совещание, куда вошли практикующие юристы, политические и общественные деятели России. Главной задачей Особого совещания яв-

---

\* *Кайнов Владимир Иванович* — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия.

лялась подготовка проекта законодательства о выборах депутатов Учредительного собрания. Следует констатировать, что данное Особое совещание работало достаточно эффективно и уже 20 июля 1917 года было представлено на общественное обсуждение 1 раздел Положения о выборах в Учредительное собрание. Положение состояло из пяти глав. В них рассматривались субъекты избирательного права; предлагалось установить возрастной ценз участвующих в выборах россиян-20 лет; устанавливалось, что в выборах могли участвовать граждане России обоего пола; вносилось предложение о создании специальных государственных органов для организации выборов в Учредительное собрание. Таким образом, вся работа Особого совещания была направлена на установление конституционного строя в России и закрепление его в Конституции. Это нашло свое закрепление и в постановлении Временного правительства от 1 сентября 1917 года, в котором устанавливалась республиканская форма правления в России.

Для реализации идей данного постановления 12 сентября 1917 года было созвано Всероссийское демократическое совещание, которым было принято решение о создании Временного Совета Республики-Предпарламента. По идее его создателей именно Предпарламент должен был создать условия для формирования в России правовых основ буржуазного парламентаризма. В этих целях было принято решения о назначении выборов в Учредительное собрание — 12 ноября, а начало работы самого Учредительного собрания — 27 октября.

Идеи конституционного закрепления буржуазного парламентаризма нашли свое закрепление в работе Особой комиссии юридического совещания, которая занималась разработкой проекта Конституции России. Первоначально данная комиссия работала под руководством известного юриста, профессора Лазаревского Н. И., в последующем под руководством заслуженного российского историка Гессена В. М. Проект Конституции предполагал, что Россия провозглашалась республикой во главе с президентом, который обладал достаточно широкими полномочиями. Это говорит о том, что Россия становилась типичной президентской республикой. Законодательная власть в обновленной России олицетворялась с двухпалатным парламентом. На переходный период, один год, исполнительная власть осуществлялась Временным Президентом, который избирался Учредительным собранием на данный период. Особое внимание проект Конституции уделял правовому закреплению системы разделения властей; правам, свободам и обязанностям граждан России; приобретению и утрате российского гражданства; закреплению принципов федерализма, ав-

тономии и самоуправления; правовое закрепление государственного и местного языков; государственная служба; исполнительная власть; бюджет, финансы; международные отношения; порядок пересмотра Конституции и ее судебная защита. При этом достаточно активно и плодотворно использовался имеющийся зарубежный и отечественный опыт конституционного строительства (Конституция Франции 1789 года, Прусская Конституция, глава VIII Свода основных законов России, Конституции балканских государств, Конституция США). При этом следует отметить, что обсуждение проекта Конституции России проходило в достаточно жестких временных и дискуссионных рамках, что свидетельствует о неустойчивом положении самого Временного правительства.

Новацией в Конституции России являлось отделение церкви от государства и провозглашение России светским государством. Дискуссионными оказались и вопросы о праве на труд и социальном обеспечении граждан России, а так же создание двухпалатного парламента и наделение правом вето верхней палаты парламента. Именно эти вопросы были вынесены на обсуждение Особой комиссии 20 октября 1917 года. В целях оптимизации разработки данных вопросов было принято решение о создании специализированных подкомиссий, что свидетельствовало о продуманности законотворческого процесса.

Большое внимание в проекте Конституции России уделялось идее автономии, с учетом основополагающего принципа неделимости и единства нового государства — республики Россия. Предполагалась автономия Финляндии а так же и областная автономия, правовые основы которых должно было узаконить Учредительное собрание.

Как показывает анализ конституционных реформ, проводимых Временным правительством в 1917 году, следует сделать вывод что им предпринимались весьма прогрессивные меры по реформированию российской государственности. Эти шаги получили достаточно широкую поддержку в российском обществе. Именно поэтому требование созыва Учредительного собрания и принятие Конституции России были весьма популярны в народных массах, что не позволила большевикам открыто выступить против предложенного реформирования российского государства. Впрочем, в последствии оно ими было распущено. После событий осени 1917 года и прихода к власти большевиков деятельность конституционной комиссии была продолжена лишь в 1919 году в Париже. Скорей всего там и надо искать и иные документы Временного правительства и партии кадетов, которые раскроют нам все нюансы идей конституционных реформ

1917 года и разработки проекта Конституции Российской демократической федеративной республики.

В заключении следует отметить, что ряд идей Особой комиссии юридического совещания были использованы большевицким правительством России при разработке Конституции РСФСР в 1918 года. Они так же легли в основу Конституции Российской Федерации 1993 года. Значит деятельность Временного правительства, юристов России о конституционном устройстве общества в 1917 году не пропали даром.

© Кайнов В. И., 2018

## К ВОПРОСУ О РОЛИ МИНИСТРА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ П. А. ВАЛУЕВА В РЕФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА

Вторая половина XIX века является периодом отечественной истории, который, как нам известно, был наполнен рядом чрезвычайно важных событий, внесших вклад в развитие государства и отразившихся на жизни российского общества, среди которых первоочередное место занимает отмена крепостного права, проведенная в 1861 г., означавшая утверждение в России капиталистической формации<sup>1</sup>, а также немаловажное значение имеет проведение таких реформ как земская, судебная и ряда других.

В процессе реформирования всех сторон жизни общества в вышеуказанный период важное значение приобретает изучение отечественного конституционализма, в особенности должен быть оценен вклад ряда отечественных государственных деятелей в законотворческую деятельность.

Одной из выдающихся фигур пореформенного периода имперской России, оставивших заметный вклад в истории государства, является Петр Александрович Валуев. Несомненно, его личность на протяжении всего жизненного пути занимает одно из первостепенных мест в управлении государством. Немаловажным является и тот факт, что в 1863 г. ему было поручено подготовить проект «нового учреждения Государственного совета», над которым министр провел тщательную работу и предоставил свои предложения на рассмотрение императору.

Так, П. А. Валуев изначально становится чиновником особых поручений при генерал-губернаторе Риги Е. А. Головине, после чего становится Курляндским губернатором, позднее при М. Н. Муравьеве является директором Департамента Министерства государственных имуществ. В 1861 г. П. А. Валуев встал на пост министра внутренних дел, который занимал вплоть до 1868 г., и после отставки с должности министра внутренних дел — председатель правления Учетно-ссудного

---

\* *Колядная Мария Сергеевна* — адъюнкт кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

<sup>1</sup> Дневник П. А. Валуева министра внутренних дел / под ред. П. А. Зайончковского. Т. I. 1861–1864. М., 1961. С. 5.

банка и Общества взаимного поземельного кредита, позднее — председатель Совета министров и Комиссии прошений, а также ряд других высокопоставленных должностей. «Валуев, будучи крупным сановником Империи знал то, что было неизвестно многим»<sup>1</sup>, что являлось естественным для человека, занимавшего высшие государственные должности практически на протяжении 20 лет. Заканчивая карьеру государственного деятеля, Валуев займется литературной деятельностью, которая не была чужда ему ранее.

Как в своей диссертации отмечает А. Э. Гетманский: «Именно Валуев был главным проводником в жизнь крестьянской реформы, освободившей 23 млн помещичьих крестьян, и земской реформы, которая изменила местное самоуправление... Он же был автором еще двух реформ – цензурной и церковной...»<sup>2</sup>.

Проведенная 19 февраля 1861 г. крестьянская реформа, спровоцировала цепочку изменений, вскрывших собой постепенно назревавшие проблемы во многих сферах. Позиция П. А. Валуева в данном вопросе полностью разделяла позицию правящей верхушки и императора.

Стоит отметить, что П. А. Валуевым в большей степени были проведены именно земская, а позднее также и цензурная реформы.

«К марту 1863 г. Комиссия Валуева закончила подготовку проекта "Положения о губернских и земских учреждениях". Законопроект не содержал отчетливого определения компетенции земских учреждений, предоставляя губернским властям и Министерству внутренних дел право контролировать действия земств и приостанавливать любые их постановления»<sup>3</sup>. Проект «Нового учреждения Государственного совета» был предоставлен также именно П. А. Валуевым.

В своем письме «О внутреннем состоянии России» П. А. Валуев писал о том, что Правительство империи изолировано, что сеет серьезную тревогу в массах, преданных отечеству и императору. О духовенстве Валуев высказывался в черте некоего опасения, а именно что оно содержит в своей целостности элементы беспорядка, влияющих на ситуацию в государстве только лишь в качестве оппозиции. По его мнению, крестьяне составляют более или менее независимую или беспокойную массу, которая подвержена влиянию несбыточных надежд

---

<sup>1</sup> Дневник П. А. Валуева министра внутренних дел / под ред. П. А. Зайончковского. Т. I. 1861–1864. М., 1961. С. 6.

<sup>2</sup> Гетманский А. Э. Политические взгляды и государственная деятельность П. А. Валуева (70–80-е годы XIX в.): дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 2001. С. 3.

<sup>3</sup> Воронин В. Е. Подготовка земской реформы 1864 г. – <https://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=72898#text> (дата обращения: 28.10.2018).



и опасных иллюзий. Данные высказывания ясно отразили его позицию и отношение к политической обстановке, сложившейся в стране.

В целом, стоит отметить, что в силу того, что на деле органы местного самоуправления были сильно ограничены и осуществляли свою деятельность под полным контролем государства, то земская реформа носила незавершенный характер.

Благодаря П. А. Валуеву в 1862 г. цензура была передана из Главного управления цензуры в министерство внутренних дел, а в последующем было образовано Главное управление по делам печати Министерства внутренних дел Российской империи<sup>1</sup>.

Большое внимание Валуев уделил именно журналистике, в силу того, что благодаря ее контролю можно было бы создать некий противовес государственной оппозиции. Он проявил себя как дальновидный политик и выступал не за репрессивные меры, а за настрой общества через печатные издания, хотя, несомненно, в силу своей консервативности он полностью поддерживал правительственные издания и стремился любым путем подавить либеральную оппозицию.

Таким образом, стоит отметить, что в первой половине 60-х годов, а также в конце 70-х и начале 80-х годов, Валуев играл незаменимую и основополагающую роль в осуществлении политики правительства. Как пишет А. Э. Гетманский: «Валуев был настолько крупной личностью ... Валуев оказывал существенное влияние на формирование политического курса правительства, был проводником важнейших буржуазных реформ в России. Нельзя представить внутривнутриполитическую жизнь России эпохи Александровских реформ без Петра Александровича Валуева»<sup>2</sup>, тем самым подчеркивая его исключительную роль в осуществлении государственного управления Российской империей в период второй половины XIX в.

© Колядная М. С., 2018

---

<sup>1</sup> Министерство внутренних дел: [1802–1902]: Исторический очерк. СПб.: Тип. М-ва вн. дел, 1902. С. 108.

<sup>2</sup> Гетманский А. Э. Политические взгляды и государственная деятельность П. А. Валуева (70–80-е годы XIX в.): дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 2001. 226 с.

## ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ВЛИЯНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ НА ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ФУНКЦИИ КОНТРОЛЯ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Право рабочего контроля как первого шага к полному переходу фабрик, заводов, рудников, железных дорог и прочих средств производства и транспорта в собственность Советской рабоче-крестьянской Республики в целях обеспечения власти трудящихся над эксплуататорами было утверждено III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 года Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа и утверждённой V Всероссийским съездом Советов Конституцией Советской Республики, которые составили единый основной закон Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Этими документами был подтверждён советский закон о рабочем контроле<sup>1</sup>. Дальнейшие редакции Конституций страны необходимость общественного контроля только совершенствовали. Например, в Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик, принятой на внеочередной Седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года, было указано: «Долг гражданина СССР бороться с хищениями и расточительством государственного и общественного имущества»; «Советы народных депутатов образуют органы народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся...»<sup>2</sup>.

Финансово-хозяйственная деятельность органов внутренних дел является объектом контроля. Она включает набор организационно-практических мероприятий по финансовому и материально-техническому обеспечению решаемых оперативно-служебных задач.

---

\* Кузин Николай Николаевич — начальник кафедры финансово-хозяйственной деятельности Санкт-Петербургский университет МВД России, кандидат технических наук, доцент.

\*\* Загинайлов Владимир Иванович — старший преподаватель кафедры финансово-хозяйственной деятельности Санкт-Петербургского университета МВД России.

<sup>1</sup> КонсультантПлюс. «Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной советской республики» принята на заседании V Всероссийского съезда Советов 10 июля 1918 года.

<sup>2</sup> КонсультантПлюс. «Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик» принята на внеочередной Седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года.

В ходе неё также осуществляется своевременное и полное удовлетворение личного состава подразделений Министерства внутренних дел квартирно-эксплуатационным, медицинским, ветеринарным, торгово-бытовым, аэродромно-техническим и другими видами имущества. В настоящее время, вследствие роста уровня потребления, роль ресурсного обеспечения МВД России возрастает. Это связано с изменением норм снабжения материальными средствами личного пользования сотрудников ОВД, а также с выделением дополнительных финансовых ресурсов на приобретение имущества по нормам, штатам и табелям положенности. Номенклатура снабжения различными видами материально-технических ресурсов расширяется. Возрастает роль контроля количественного и качественного обеспечения подразделений МВД России финансовыми, материально-техническими, интеллектуальными и другими ресурсами. В Российской Федерации создана система государственного и ведомственного финансового контроля, а также внутреннего финансового аудита финансово-хозяйственной деятельности органов внутренних дел. Эта система является неотъемлемым элементом любого цивилизованного государства, обеспечивая надлежащий уровень эффективного использования средств налогоплательщиков, выделенных из федерального бюджета на финансирование структур, обеспечивающих правопорядок в стране. В условиях оптимизации государственных расходов, на первый план выходят вопросы, связанные с сохранностью и рациональным использованием имеющихся финансовых и материально-технических ресурсов, а также принятием конкретных мер по устранению выявленных в этой области недостатков. Целью контроля является обеспечение рационального (эффективного) использования материальных и финансовых ресурсов в системе МВД России, профилактика бесхозяйственности, недостач, хищений; предотвращение других видов потерь денежных средств и товарно-материальных ценностей: вооружения, боеприпасов, автотранспорта, ГСМ, вещевого, продовольственного и квартирно-эксплуатационного имущества, средств связи, ценных бумаг, бланков строгой отчетности и другого имущества, приобретаемого МВД России, а также обеспечение сохранности вещественных доказательств, бесхозяйного имущества, в том числе находок и т. д.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» и другие правовые акты Российской Федерации определяют следующие виды контроля деятельности подразделений системы МВД России:

— государственный контроль осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами;

— ведомственный финансовый контроль и внутренний финансовый аудит осуществляется в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

— судебный контроль и надзор за деятельностью полиции осуществляются в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами;

— надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством.

Контроль деятельности МВД России осуществляют также некоммерческие общественные организации. Это организации, которые, в ходе осуществления контрольных функций, предусмотрены их уставами и они могут высказывать мнение по вопросам обоснованности осуществления трат на закупки товаров и услуг, оборудованию зданий и помещений органов внутренних дел. По федеральному закону от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и другим нормативным правовым актам, общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и при его территориальных органах, участвуют в контроле с целью оказания помощи в совершенствовании деятельности Министерством внутренних дел. Например, общественные наблюдательные комиссии имеют право осуществлять контроль за соблюдением прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении министерства внутренних дел<sup>1</sup>; руководители органов внутренних дел должны отчитываться перед законодательными и представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также перед гражданами о результатах использования финансовых и иных средств, выделенных на реализацию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10.06.2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 30.08.2011 № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»

Немаловажное значение имеет уровень исполнительской дисциплины по устранению выявленных недостатков, возмещению ущерба, выполнению предложений контролирующих организаций по повышению эффективности использования бюджетных средств органами внутренних дел. Это особенно актуально в атмосфере отсутствия неотвратимости материального и других видов наказания за нарушения, злоупотребления, хищения, обман и приписки в отчётности, другие действия, наносящие ущерб государству. У правонарушителей зачастую отсутствует страх возмездия за незаконно принятые решения. Путь к честности должен лежать через страх чиновника и его покровителей перед неотвратимостью наказания (материального, административного, уголовного и т. д.) в зависимости от занимаемого служебного положения — чем выше должность, тем серьёзнее должна быть мера наказания. Страх должен подавлять жадность. Ответственность должностного лица и его покровителей, допустивших нарушение, должна реально присутствовать. Эти обстоятельства во многом формируются государственной и ведомственной правовой базой, а также практикой её применения. Надо полагать, что действующие нормативно-правовые документы, регулирующие вопросы контроля финансово-хозяйственной деятельности и практика их применения не в полной мере соответствуют реалиям сегодняшнего дня. Некоторые понятия, используемые в ней, не имеют законодательной определённости.

Возникает вопрос о правовой базе, регламентирующей границы полномочий и самостоятельности должностных лиц региональных и районных подразделений органов внутренних дел в организации и осуществлении финансово-хозяйственной деятельности, о взаимоотношениях с сотрудниками контрольно-ревизионного аппарата. Необходима организация качественной нормотворческой деятельности должностными лицами органов внутренних дел по развитию и конкретизации положений приказов, указаний и других нормативно-правовых актов с целью учёта специфики социально-экономического положения в регионах. Авторы нормативных документов не всегда учитывают практические результаты реализации предписанных ими указаний исполнителям. Важно также законодательно упорядочить механизм общественного контроля финансово-хозяйственной деятельности органов внутренних дел.

© Кузин Н. Н., 2018

© Загинайлов В. И., 2018

## РОССИЙСКАЯ ИМПЕРИЯ: ПОЧЕМУ ОСНОВНЫЕ ЗАКОНЫ НЕ МОГЛИ БЫТЬ КОНСТИТУЦИЕЙ?

Общепризнано, что конституция как основной закон государства возникает одновременно с появлением так называемого буржуазного общества и её сущность сводится к закреплению в законе фундаментальных отношений между человеком (обществом) и государством (властью). Какой бы теории происхождения конституции не придерживаться, все они де факто признают, что субъектами её были власть и общество, а предметом — права и обязанности сторон. То есть, утверждению основного закона в относительно современном виде предшествовало признание народа субъектом права, что нашло отражение в так называемой договорной теории происхождения государства. Признание за народом политических прав — это ключевой вопрос государственного устройства Русского государства, а затем Российской империи. Вопрос сводится к тому, могла ли самодержавная власть сделать это.

Первая попытка относится к эпохе Екатерины II и хорошо известна в историографии — это история Уложенной комиссии 1767–1768 гг. Для подготовки нового Уложения (свода основных законов) императрица 14 декабря 1766 г. повелела созвать специальную комиссию из депутатов, избранных от сословий (за исключением крестьян и духовенства). Если ранее русские цари созывали Земские соборы для одобрения уже подготовленных документов, то теперь депутатам предстояло самим разработать статьи Уложения на основании «Наказа», составленного лично Екатериной II. То есть, за ними де факто признавался статус субъекта права. Несмотря на то, что заявления, содержащиеся в «Наказе», опережали политическое устройство крупнейших государств Европы (Франции, Испании и др.), императрица проигнорировала мысли Ж.-Ж. Руссо, связанные с регламентацией верховной власти. В целом же Екатерина II предоставила тогдашнему обществу право законодательной инициативы, почти не стесняя её какими-либо рамками. «Наказ» в этой системе не более, чем попытка направить сословные инициативы в желательном императрице направлении.

---

\* Лукоянов Игорь Владимирович — ведущий научный сотрудник Отдела Новой истории России Санкт-Петербургского института истории Российской академии наук, доктор исторических наук.

Политически Екатерина II выиграла, но своей цели — получить новый свод законов — не достигла. Распущенная в 1768 г. под предлогом начавшейся войны с Турцией комиссия не завершив своих трудов. Оказалось, что её деятельность вызвала в российском обществе весьма слабый отклик. Представители сословий рассматривали её как средство защиты своих, узко сословных интересов — и не более того. То есть, во второй половине XVIII в. российское общество не было готово к новой роли субъекта права. Но здесь важно и другое — идеи европейского Просвещения, провозглашённые в «Наказе», на несколько десятилетий легли в основу всех проектов изменения государственного строя в России.

Вероятно, первый, и — забегая вперёд — единственный шанс «европеизации» России относится к царствованию Александра I. За время его правления (1801–1825) несколько раз составлялись планы политического реформирования империи, а сам он проявил себя твёрдым идейным сторонником такого начинания, пусть и с рядом оговорок. Можно выделить две наиболее серьёзные программы.

Первая из них связана с именем М. М. Сперанского. По сути, в его проектах 1809 г., оставшихся незавершёнными (наиболее полный их свод опубликован в 1961 г.)<sup>1</sup>, речь идёт о введении в России конституционных порядков, основанных на разделении властей, учреждении законодательного собрания депутатов, правах подданных. Это были черты политического строя, во многом скопированного с некоторых европейских государств. Однако М. М. Сперанский сомневался в возможности легко ввести в России передовые наработки в области гражданского законодательства: «если бы и существовала в Европе система добрых законов в сей части, она не могла бы у нас скоро приведена быть в действие, ибо правый суд по необходимости предполагает не только просвещённых судей, но просвещённую публику, искусных законоведов ...; без сего самая лучшая система судопроизводства произведёт одно только вредное действие новости»<sup>2</sup>. Хотели бы взять, но сможем ли, есть большие сомнения — вот суть позиции М. М. Сперанского.

М. М. Сперанский поставил перед собой цель: «правление, доселе самодержавное, постановить и учредить на непрременном законе» и «ограничить его внутреннюю и существенную силою уста-

---

<sup>1</sup> *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М.;Л., 1961.

<sup>2</sup> *Сперанский М. М.* Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России (1803 г.) // Проекты и записки. М.;Л., 1961. С. 122.

новлений»<sup>1</sup>. Формально Россия оставалась абсолютной монархией, объединяющей в персоне самодержца высшую законодательную, исполнительную и судебную власть. Ветви власти были разделены М. М. Сперанским согласно хорошо известным ему принципам государственно-правовых теорий Ш.-М. Монтескье и Ж.-Ж. Руссо. Он ввел понятие «политические права подданных» и сделал это отправной точкой в своих проектах реформы власти в России<sup>2</sup>. Император не мог действовать прямо, а только через специальные институты («сословия», по выражению М. М. Сперанского). В частности, для законодательной деятельности учреждалась избираемая населением Государственная дума, равная по статусу исполнительной и судебной властям, которая должна была «уважить» законопроекты, представляемые правительством. М. М. Сперанский ввёл правило: «Никакой новый закон не может быть издан без уважения Думы»<sup>3</sup>. Для завершения же процедуры под законопроектом требовалась подпись императора. Однако часть законов, касающихся устройства государства, всё-таки изымалась из ведения Думы<sup>4</sup>.

План М. М. Сперанского был осуществлён лишь в незначительной части: в 1810 г. Александр I учредил законосовещательный Государственный совет из назначаемых им самим сановников. Важно отметить, что Александр I, несмотря на то, что так и не решился ввести в жизнь проекты М. М. Сперанского, тем не менее, не усматривал ничего плохого в самой системе европейской парламентской монархии, основанной на демократических свободах и правах человека (пусть даже не полностью реализованных), не возражал против заимствований системы в целом, а не только её отдельных, выбранных элементов. Так, он не взял на вооружение записку Н. М. Карамзина «О древней и новой России», представленной автором в 1812 г., где известный историк настаивал на опасности политических реформ и утверждал исконность и самоценность самодержавия для России. Однако это сочинение знаменовало собой новую тенденцию —

---

<sup>1</sup> *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 164, 165.

<sup>2</sup> Введение к Уложению государственных законов (1809 г.) // *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 148.

<sup>3</sup> *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 227. Однако в других, по-видимому, более ранних вариантах М. М. Сперанский предусматривал изъятие из ведома Думы ряда вопросов, касающихся преимущественно «государственных нужд» и Основных законов империи (С. 196).

<sup>4</sup> Введение к Уложению государственных законов (1809 г.) // *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М.; Л., 1961. С. 196–197.



стремление искать рецепты усовершенствования настоящего в идеалах прошлого.

Вторым приступом Александра I к реорганизации политической системы России стали 1815–1820 гг., вместившие в себя дарование конституции Польше и подготовку аналогичного документа для всей империи.

Конституция Королевства Польского была подписана царём 27 ноября, а опубликована 24 декабря 1815 года. Он выглядела весьма демократичной даже на фоне основных законов других стран Европы, обещая полякам личные гарантии и свободы, в том числе и веры. От них польский основной закон отличался, пожалуй, лишь существенным ограничением прав Сейма и обширными prerogативами императора. Что польская конституция задумывалась как своеобразный «мостик» для российской, подтвердил сам Александр I. При открытии и закрытии Сейма 15 (27) марта и 15 (27) апреля 1818 г. он прямо заявил о грядущем распространении конституционного устройства на всю Российскую империю. Однако польская конституция в действие так и не была введена, самодержец ограничился созывом на месяц польского Сейма.

Разработка проекта русской конституции началась в 1818 г. Над ней работал не М. М. Сперанский, а Н. Н. Новосильцев. К осени 1820 г. был подготовлен окончательный текст «Государственной уставной грамоты Российской империи». Показательно, что в заголовке не использовалось слово «конституция», хотя оно присутствовало в аналогичном документе для Польши и многие их положения совпадали. По-видимому, Александр I таким образом демонстрировал максимальную осторожность.

«Государственная уставная грамота Российской империи» представляла собой свод основных законов государства, многое в котором сближало Россию с европейскими странами, но многое и разделяло<sup>1</sup>. Сближало — гражданские свободы, разделение властей, введение законодательного представительного учреждения. Принципиальным отличием от европейских конституций служило то, что источником власти объявлялся не народ, а самодержец: «Государь есть единственный источник всех в империи властей» — ст. 12 Грамоты. Конституция, таким образом, носила октроированный характер («Основания державной власти и образ действий оной определяются сею Государственною уставною грамотою, жалуемой Нами любезным

---

<sup>1</sup> Самое подробное исследование о ней — Вернадский Г. В. Государственная уставная грамота Российской империи 1820 года. Прага, 1925.

нашим верноподданным на вечные времена» — ст. 10). В ней мы также видим готовую конструкцию дуалистической монархии, когда разделённые в законе две ветви власти — законодательная и исполнительная, никак не пересекаясь между собой, обе восходили к императорской власти. Бросается в глаза и заметный перекосяк в полномочиях, сохраняемый за императорской властью по сравнению с европейскими аналогами. За императором сохранялся контроль за всей системой исполнительной власти (ст. 19), вооружёнными силами (ст. 17), дипломатией (ст. 18), даже назначение церковной иерархии (ст. 20), утверждение членов нижней палаты из числа предложенных ему кандидатов (ст. 124), исключительное право распоряжаться государственными финансами (ст. 24, 25). Всё-таки, несмотря на многочисленные ограничения, «Грамота» вводила на вечные времена Основной закон (т. е. делала российскую монархию правовой, конституционной) и создавала представительное учреждение — пусть и с усечёнными правами, но с использованием европейских стандартов.

Однако Александр I не решился ввести «Уставную грамоту» в России. Почему? Современные исследователи полагают, что из-за сопротивления дворянства<sup>1</sup>. Тем не менее, он важен для понимания того, как власть представляла себе перспективы преобразования самодержавной власти. Из содержания «Государственной уставной грамоты Российской империи» можно заметить уже давно наметившийся разрыв между готовностью самодержавия обеспечить стандарт прав личности, характерных для Европы, включая и политические, и отсутствие соответствующих этому стандарту институтов власти в России. Противоречие должно было разрешиться, это произошло в сторону усечения прав подданных и сохранения прерогатив самодержавия. Россия пока не могла сформулировать самостоятельную модель национально-государственного устройства империи, основанной на конституции. Все базовые идеи реформ заимствовались с Запада, задача реформаторов (М. М. Сперанского и других) заключалась в их успешной адаптации на русской почве.

Эти процессы нашли подтверждение в царствование Александра II (1855—1881), прославившееся либеральными Великими реформами (освобождением крестьян от крепостного права, введением земского самоуправления, преобразованием судебной системы, образования, финансов и другие), которые основывались на западных образцах и западном опыте. Европа казалась в России эталоном в боль-

---

<sup>1</sup> *Мироненко С. В.* Страницы тайной истории самодержавия. Политическая история России первой половины XIX столетия. М., 1990. С. 71.

шинстве частных вопросов, будь то городское хозяйство, здравоохранение, технические новшества и т. п. Однако надо помнить, что если речь заходила о политических реформах, власть в царствование Александра II была не менее, а, может быть, даже более осмотрительна, чем в предыдущую эпоху.

В 1863 г. министр внутренних дел П. А. Валуев предложил создать при Государственном совете «съезд государственных гласных» из 150–200 человек, которые избирались бы на 3 года от губернских земств (по 1–3 представителя) и от крупнейших городов империи, а пятая их часть назначалась бы императором<sup>1</sup>. Съезд фактически играл роль младшей палаты по отношению к Государственному совету. Ему давалось право обсуждения большинства вопросов, решаемых в Государственном совете, за исключением 17 категорий дел, касающихся объявления войны, утверждения ряда смет, учредительства и ряда других. После обсуждения гласными дело отправлялось в Государственный совет. Показательно, что у П. А. Валуева звучала мысль об универсальности чужих примеров: «во всех европейских государствах разным сословиям предоставлена некоторая доля участия в делах законодательства или общего государственного управления и что если так везде, то так должно сбыться и у нас»<sup>2</sup>. Однако министр успокаивал царя: «мысль о некотором участии в делах законодательства и общего государственного хозяйства не заключает в себе посягательства на верховные права самодержавной власти Вашего величества», а есть лишь «принести Вам непосредственную дань гражданского труда и верноподданнической покорности». Действительно, по сравнению с планами М. М. Сперанского или «Государственной Уставной грамотой» предложение П. А. Валуева выглядело лишь как вынужденная уступка общественному мнению в России и Европе, учреждение скорее декорации, чем настоящего представительного органа власти. Однако его соображения после обсуждения в Особом совещании были оставлены без последствий.

За время царствования Александра II власть несколько раз возвращалась к идее учредить в России палату депутатов. Однако все планы были примерно схожи. Они ограничивались учреждением со-

---

<sup>1</sup> Записка П. А. Валуева 13.04.1863 г. и проект нового Учреждения Государственного совета // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М., 2000. С. 412–450; Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978. С. 15–45.

<sup>2</sup> Записка статс-секретаря Валуева (1863 г.) // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М., 2000. С. 415.

вещательного народного представительства из небольшого числа депутатов с весьма скромными полномочиями<sup>1</sup>. Так, в 1881 г. свой проект (уже не в первой редакции) представил тогдашний председатель Государственного совета великий князь Константин Николаевич. Он намеревался созвать при Государственном совете «совещательное собрание гласных» из 46 представителей губернских земств и городов «для предварительного обсуждения законодательных предположений, требующих ближайшего соображения с местными потребностями», а также «ходатайств земских и дворянских собраний и городских дум». Созыв этого собрания производился бы не регулярно, а по решению императора, который также определял состав собрания (от каких территорий призывать) и круг обсуждаемых вопросов. После дискуссии решения собрания передавались или в Государственный совет или в Комитет министров (в зависимости от содержания вопроса).

Самое интересное в этом проекте — его обоснование. В отличие от П. А. Валуева, великий князь не только не принимал мысль о развитии России подобно европейским странам, но и усомнился в пользе западного опыта: «заботливое применение и дальнейшее развитие добрых начал, существующих уже в отечественном законодательстве, должно быть безусловно предпочтительно заимствованию иностранного, не всегда соответствующего нашим потребностям». Неприкосновенность самодержавия, естественно, не только не ставилась под сомнение, но и прямо декларировалась («без малейшего прикосновения к священным правам самодержавия»)<sup>2</sup>. В чём причины усиливающейся осторожности? Скорее всего, следует говорить не столько о развитии идеологии самобытности, сколько о появлении нового фактора, не имевшегося ранее — массовое революционное движение, начавшееся в 1860-х гг. и дошедшее к 1880-м гг. до создания нелегальных террористических организаций. Революционеры требовали прямого ограничения самодержавия и появления в России настоящей конституции вполне по европейским образцам, следовательно, любые шаги в этом направлении, ограничение абсолютистской власти выглядели бы как уступка врагам строя. Власть хорошо понимала, это было недопустимо, так как спровоцировало бы лишь новые требования и дальнейшие уступки. То есть, революционное движение в России, недостаточно сильное, чтобы свергнуть самодержавие, но доста-

---

<sup>1</sup> Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978. С.45–67.

<sup>2</sup> Великий князь Константин Николаевич. Записка 28.01.1881 г. // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М., 2000. С. 452.

точное, чтобы напугать, толкало его к консервации политического строя — неограниченного абсолютизма.

Наконец, проект, который не был отвергнут на стадии предварительного обсуждения и имел реальный шанс осуществиться — план министра внутренних дел М. Т. Лорис-Меликова. Он намеревался создать при Государственном совете несколько комиссий наподобие Редакционных, открытых в 1858 г. для подготовки освобождения крестьян, чтобы обсуждать в них административно-хозяйственные и финансовые вопросы местной жизни. То есть речь шла не о совещательной, а законотворческой работе «сведущих людей», которые призывались по высочайшему выбору. Подготовленные законопроекты подлежали передаче в Общую комиссию, состав и предмет обсуждения которой также определялись императором, а после нее вносились в общее собрание Государственного совета. «Для облегчения Государственного совета в предстоящих ему работах» Лорис-Меликов предлагал ввести в его состав 10–15 выдающихся представителей «общественных учреждений».

С одной стороны, М. Т. Лорис-Меликов подчёркивал перед императором: «для России немыслима никакая организация народного представительства в формах, заимствованных с Запада; формы эти не только чужды русскому народу, но могли бы даже поколебать все основные его политические воззрения и внести в них полную смуту, последствия коей трудно и предвидеть». Понятно, что таким образом министр успокаивал императора и тот круг лиц, которому предстояло обсуждать его проект, что о каком-либо посягательстве на самодержавную власть речь не идёт. На деле же сотрудники М. Т. Лорис-Меликова без лишней огласки активно изучали западный опыт, ориентируясь на использование его достижений. Так, активное участие в разработке реформ принял А. И. Деспот-Зенович, тобольский губернатор до 1867 г., затем член Совета министра внутренних дел. Либерал по взглядам, он приобретал у известного столичного книгопродавца М. О. Вольфа «все иностранные книги или брошюры, имевшие какое-либо отношение к вопросу о представительном строе правления». Вся западная литература, «относящаяся к конституции, конституционному праву», в том числе и не пропускавшиеся для публики российской цензурой, также выписывалась и прямо на М. Т. Лорис-Меликова<sup>1</sup>.

Доклад М. Т. Лорис-Меликова был утвержден Александром II 1 марта 1881 г., за несколько часов до своей трагической смерти, на 4

---

<sup>1</sup> Либрович С. Ф. На книжном посту. Воспоминания, записки, документы. Пг., 1916. С. 343.

марта было намечено заседание Совета министров для последнего обсуждения проекта, и Александр II намеревался сделать шаг в направлении «конституции», как он представлял себе намеченную меру. Однако его преемник Александр III (1881-1894) сразу отверг мысль о политической реформе. Проект же Земского собора, представленный министром внутренних дел Н. П. Игнатьевым в 1882 г., представлял собой чистейшую декорацию к коронованию и не предназначался к изменению государственного порядка в империи. То есть, институт представительства и тесно связанный с ним конституционный порядок управления выродился в псевдопарламенские проекты. Сами принципы устройства государства, основанные на западной либерально-конституционной традиции не только были отвергнуты, но официально провозглашалась их вредность для России. В этом отношении показательны взгляды наиболее влиятельного в политическом отношении сановника эпохи Александра III, обер-прокурора Синода (1880–1905) К. П. Победоносцева, который выступал категорически против парламентаризма и конституции. Он почему-то полагал, что его представления разделяются в народе. Обер-прокурор Синода утверждал: «Меня упрекают, будто я тяну Россию вспять. ... Но это неверно, а верно то, что я смотрю на Россию как на величественное здание, построенное на прочном фундаменте, с которого разные шарлатаны пытаются его стащить, чего я допустить не желаю. Фундамент этот — православие и самодержавие. Я ничего не имею против надстроек над зданием, если они отвечают фундаменту и общей архитектуре векового здания; но фундамент должен оставаться прочным и нетронутым»<sup>1</sup>. Современник свидетельствовал: «Противник парламентаризма, он считал всех защитников представительного строя врагами народа, преследующими исключительно личные свои цели. И он не только осуждал представительный государственный строй, но и все те учреждения, в которых дается голос самому народу и общественному мнению: и суд присяжных, и печать, и земство»<sup>2</sup>, отстаивая политическую «невинность» русских. Естественно, что западный опыт стал предметом поиска в нём исключительно негативных явлений для обличения их. Самобытность (политическая отсталость) России для него превратилась в самоценность.

Следующий приступ к реформе государственного строя состоялся лишь в 1905 г. и вызван он был не желанием власти, а началом

---

<sup>1</sup> Либрович С. Ф. На книжном посту. Воспоминания, записки, документы. Пг., 1916. С. 319.

<sup>2</sup> Там же. С. 317.

Первой русской революции. В январе 1905 г. министр земледелия и государственных имуществ А. С. Ермолов и великий князь Александр Михайлович предложили план призыва выборных представителей для законосовещательной работы — это, по сути, был проект Земского собора. Именно так их идеи поняли участники заседаний Совета министров 3 и 11 февраля, обсуждавшие возможность создания в России института народных представителей, но из-за многочисленных опасений никакого решения собравшиеся не приняли. Вариант Земского собора — самобытного решения проблемы быстро зашёл в тупик. Окончательно от него отказались в конце мая 1905 г., когда растерянность власти после Цусимы сделала вопрос о немедленном созыве депутатов от народа актуальным. Собор тогда рассматривался как способ получить от народа ответ на самый острый вопрос — о продолжении войны. 24 мая 1905 г. булыгинский проект и проекты созыва Земского собора обсуждались на Особом совещании при Совете министров. За собор на совещании однозначно выступил лишь влиятельный товарищ министра внутренних дел Д. Ф. Трепов, другие участники отвергли его в пользу булыгинской Думы<sup>1</sup>. Лейтмотивом опасений можно считать слова министра внутренних дел А. Г. Булыгина: «Проект[ы] о Земс[ком] соб[оре] ведут к конститу[ции, собор] обратится в учред[ительное] собрание»<sup>2</sup>.

Симпатизировать идее Земского собора продолжала лишь небольшая группа крайне правых сановников. Они продолжали настаивать на отрицании европейского опыта в пользу «исконно русских» образцов совещания самодержцев с народом в виде Земских соборов. Показательны доводы одного из них, А. А. Нарышкина, прозвучавшие в ходе Петергофских совещаний 19–26 июля 1905 г., посвящённых обсуждению проекта Государственной думы: «Электоральная борьба будет искусственно подчинять наш строй порядкам конституционных государств». Получалось, что любые выборы, в том числе и земские, ведут к устранению самодержавия. И далее: «Мы заботимся не о создании парламента по западному образцу, а о том, чтобы перед лицом Вашего величества явились в качестве членов Думы

---

<sup>1</sup> Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году: реформы и революция. СПб., 1991. С. 142–144.

<sup>2</sup> Цит. по: Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году: реформы и революция. СПб., 1991. С. 146.

лучшие люди земли»<sup>1</sup>. Забегая вперёд, можно сказать, что эта забота нашла отражение в окончательном варианте избирательной системы (искусственное преобладание крестьянства при базовом имущественном цензе). Однако крестьяне, на которых так надеялись правые, заняли в I Думе весьма радикальные, революционные позиции. Власть быстро отказалась от своего заблуждения: 3 июня 1907 г. было обнародовано новое положение о выборах, где приоритет получили имущие верхи (землевладельцы, дворянство). Такая избирательная система означала возвращение к опыту ранних европейских конституций, к началу же XX в. в Европе уже всё более и более утверждалась идея всеобщего избирательного права.

Решительный поворот в сторону Европы был сделан манифестом 17 октября 1905 г., провозгласившем гражданские свободы и законодательный, а не законосовещательный статус Государственной думы. Но власть решила на него не по своей воле, а из-за усиливавшегося революционного движения и отсутствия силы, чтобы с ним справиться. Сам манифест нельзя рассматривать как конституцию, но он являлся конституционным актом, обещавшим эту самую конституцию (ввести гражданские права, неприкосновенность личности, политические свободы и др.).

Новая система российской власти, созданная в 1905 г., была закреплена в новой редакции Основных законов<sup>2</sup>, принятых 23 апреля 1906 г. В неё также вошли существенные заимствования, взятые из аналогичных документов (конституций) других стран. Свой проект Основных законов товарищ государственного секретаря П. А. Харитонов (а именно его текст стал базовым) составлял, вооружившись сборниками иностранных конституций, а также проектами русской конституции, предложенными членами либеральной земской организации «Союза освобождения» и известным юристом, бывшим профессором Московского университета и будущим председателем I Думы С. А. Муромцевым<sup>3</sup>. Эти проекты весьма близки в своих основных идеях. В них российский государственный строй представлен

---

<sup>1</sup> Протоколы заседаний совещания под личным его императорского величества председательством для обсуждения предначертаний, указанных в высочайшем рескрипте 18.02.1905 г. 19, 21, 23, 25 и 26 июля 1905 г. СПб., 1905. С. 126.

<sup>2</sup> Чтобы подчеркнуть преемственность с предшествующим строем, власть предпочитала говорить именно о новой редакции, но не о новых законах в целом, стремясь принизить таким образом происшедшие перемены. Слово «конституция» сановники также всячески избегали.

<sup>3</sup> Харитонов П. А. К истории пересмотра Основных законов // Русское прошлое. Кн. 8. СПб., 1998. С. 98.



как конституционная монархия с разделением властей. Биограф С. А. Муромцева Д. В. Аронов особо отметил влияние на него английского права. Однако и либералы, и С. А. Муромцев не переносили механически на российскую действительность чужие постулаты<sup>1</sup>. От европейских законов их варианты отличались весьма существенно. Можно сказать, что либеральные проекты предлагали России вариант дуалистической монархии. Так, назначение руководителей исполнительной власти — главы правительства и министров — осуществлялось указами царя. Однако ответственность правительства «за общий ход государственного управления» устанавливалась перед Думой.

Следует признать, что намерения власти были много скромнее даже умеренных либеральных вариантов. С. Ю. Витте, как глава правительства, принимал живейшее участие в подготовке проекта, упирая на то, что в новом документе следует максимально оградить прерогативы самодержца. В частности, председатель Совета министров поручил чиновнику канцелярии Совета министров И. И. Тхоржевскому, имевшему у себя «французские тексты всех конституций мира», изучить проект П. А. Харитонова. С. Ю. Витте предложил своему подчинённому взять «побольше из японской конституции, там права Микадо наиболее широкие. И у нас должно быть так же»<sup>2</sup>. Надо сказать, что новая редакция Основных законов действительно продемонстрировала желание сохранить за императором максимально возможную компетенцию, в этом отношении опыт Японии пригодился как нельзя более кстати.

Японская конституция, дарованная микадо 11 февраля 1889 г. и вступившая в силу 1 апреля 1890 г., была переходом от абсолютной монархии эпохи феодализма к дуалистической (по определению современного исследователя) монархии переходного типа<sup>3</sup>. Она также была близка аналогичным европейским образцам, иными словами, также представляла собой опыт заимствования (её автор — маркиз Х. Ито — взял за образец прусскую конституцию 1850 г.), но более ранний и для России 1905 г. — несомненно, успешный. Современный российский исследователь А. Н. Медушевский пришёл к выводу, что

<sup>1</sup> Аронов Д. В. Научная и общественно-политическая деятельность Сергея Андреевича Муромцева. Орел, 2001. С. 127.

<sup>2</sup> Тхоржевский И. И. Последний Петербург. Воспоминания камергера. СПб., 1999. С. 72. Аналогично заимствовать «полезные консервативные начала» из «консервативных конституций» (прусской, австрийской, японской и английской) С. Ю. Витте призывал управляющего делами Совета министров Э. Ю. Нольде (С. Ю. Витте — Э. Ю. Нольде 20.02.1906 // РГИА. Ф.727. Оп. 2. Д. 56. Л. 1).

<sup>3</sup> Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998. С. 461–464.

все основные черты японской конституции были воспроизведены в российских Основных законах 1906 г., в том числе — сама конструкция власти. Япония использовала дуалистическую систему, в которой исполнительная и законодательная власть, независимые друг от друга, обе восходят к монарху. Разумеется, были и различия. Самое серьёзное — в России парламент не получил право изменять Основные законы, это оставалось исключительной прерогативой императора. То есть, источником права являлся монарх, а не народ.

В начале XX в. замкнулся круг, который российская власть проделала в поисках примеров для подражания в политическом устройстве государства. Российское самодержавие, начавшее в эпоху Петра I активное копирование западных моделей и порвавшее таким образом с предшествующей традицией, в начале XX в. обратило свой взор в поисках нужного опыта на Восток (Японию). Выбор означал, что Россию и многие европейские страны разделяет слишком многое в уровне развития политической системы. Самодержавие сосредоточилось на самосохранении, запаздывая с необходимыми политическими реформами и отвергая за народом право быть субъектом государственного устройства. Получалось, что конституция России не могла сосуществовать с самодержавной властью.

## КОНСТИТУЦИЯ РСФСР 1918 ГОДА КАК ОСНОВНОЙ ЗАКОН СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

Первая советская конституция — Конституция РСФСР 1918 г. стала своеобразным итогом теоретического осмысления новой постреволюционной действительности и продуктом творческих усилий советских законодателей. В основе новой — советской модели конституционализма, получившей правовое закрепление в Основном законе Советского государства, лежала классовая теория государства, развитая и сформулированная К. Марксом, Ф. Энгельсом и многочисленными их последователями<sup>1</sup>. Конституция РСФСР 1918 г. являлась основным законом Советской России, а следовательно, занимала особое место в системе правовых актов РСФСР и обладала высшей юридической силой.

Конституции РСФСР 1918 г., как и любому другому закону, свойственен ряд следующих признаков, которые единогласно выделяются отечественными теоретиками права. Во-первых, любой закон принимается только высшими представительными органами государственной власти (или путем референдума); во-вторых, он регулирует основополагающие общественные отношения; в-третьих, обладает высшей юридической силой; в-четвертых, устанавливает общие нормы, обязательные для всех подданных государства, государственных органов, общественных организаций, должностных лиц, указанных в самом законе; в-пятых, обладает свойством устойчивости и стабильности<sup>2</sup>.

Рассмотрим, каким образом перечисленные признаки закона нашли свое отражение в первой советской конституции.

Во-первых, Конституция РСФСР 1918 г. была принята 10 июля 1918 г. V Всероссийским Съездом Советов<sup>3</sup>. Ее составной и неотъемлемой частью стала Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержденная III Всероссийским Съездом Советов в янва-

---

\* Лясович Татьяна Георгиевна — доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> Алексеев Н. Н. Идея государства. 2-е изд. СПб.: Издательство «Лань», 2001. С. 335.

<sup>2</sup> Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М.: Аванта+, 2000. С. 360–361.

<sup>3</sup> Конституция (Основной закон) РСФСР. Принятая V Всероссийским съездом советов в заседании от 10.07.1918 // Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие. 3-е изд. М.: Проспект, 2010. С. 290.

ре 1918 г. Конституция РСФСР 1918 г. вступила в действие с момента ее опубликования в периодическом издании «Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов». Последующая работа по опубликованию, тиражированию и разъяснению положений Основного закона была возложена на Народный Комиссариат Просвещения, а также местные советы.

Во-вторых, Конституция РСФСР 1918 г. как Основной закон Советского государства регулировала наиболее значимые общественные отношения, связанные с выстраиванием новой «советской» государственно-политической и правовой модели. Она явилась первой по счету Конституцией РСФСР, принятой после Октябрьской революции 1917 г. Конституция впервые закрепила «принадлежность власти трудящимся в форме Советов», а также послужила моделью для разработки и принятия конституций Белоруссии, Латвии, Украины и других республик. Конституция РСФСР 1918 г. содержала серьезные предпосылки для последующего объединения республик в федеративное государство — Союз ССР<sup>1</sup>.

В Основном законе Советской республики был закреплён ряд кардинально новых принципов организации государственной власти, построения экономики, устройства политической и социальной жизни.

Основополагающим конституционным принципом стал классовый принцип принадлежности государственной власти, которая, согласно ст. 10 принадлежала исключительно трудящимся, руководимым рабочим классом: «Российская республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России. Вся власть... принадлежит всему рабочему населению страны...»<sup>2</sup>. Фактически речь шла об исключительном наделении пролетариата полным комплексом прав и свобод. Представители иных сословий (дворянства, духовенства, буржуазии, интеллигенции) законодательно определялись как «эксплуататоры» и «паразитические элементы»; на одном этом основании они ограничивались в правах и, следовательно, исключались из политической и общественной систем. «Бывшие» утрачивали избирательные права, право поступать на службу в органы государственной власти, армию, правоохранные структуры. Перечень лиц, лишенных избирательных и иных прав, был перечислен в ст. 65

---

<sup>1</sup> Марченко М. Н. Источники права: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 169.

<sup>2</sup> Конституция (Основной закон) РСФСР. Принятая V Всероссийским съездом советов в заседании от 10.07.1918 // Титов Ю. П. Хрестоматия по истории государства и права России: учебное пособие. 3-е изд. М.: Проспект, 2010. С. 290.

Конституции РСФСР 1918 г.<sup>1</sup> Таким образом, принцип равенства граждан, провозглашенный в Основном законе 1918 г., касался исключительно правящего класса — пролетариата и умалялся применительно к другим социальным слоям.

Основой организации общественной и духовной жизни, согласно Конституции РСФСР 1918 г., объявлялся принцип монизма, который выражался в становлении однопартийной системы, всевластии Советов, доминате социалистической собственности и марксистско-ленинской идеологии.

Принцип свободы личности, наделенной широким кругом прав и свобод, трактовался двояко. В рамках советской доктрины государственный интерес полностью доминировал над интересами субъекта. Поэтому понимание свободы трактовалось своеобразно. Конкретный индивид наделялся только теми правами и свободами, которые требовались для достижения общей цели — построения социалистического (коммунистического) общества и государства. Другие права и свободы в расчет не принимались. Так, например, праву на труд, закрепленному в Конституции РСФСР в ст. 18, соответствовала обязанность каждого гражданина трудиться на благо государства и общества (п. е ст. 3). Отдельной главы о правах и свободах граждан РСФСР не было, положения о правах в основном содержались в разд. 2 (ст. 9–23). Большинство прав и свобод (такие как свобода религиозной пропаганды, свобода слова, печати, митингов и собраний) в условиях построения однопартийной системы и диктатуры пролетариата носили декларативный характер.

В Конституции РСФСР 1918 г. принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную не реализовывался. В рамках советской правовой доктрины он отвергался как буржуазный и потому враждебный по идеологическим основаниям. По справедливому утверждению С. Е. Тюрина, «большинство советских ученых, воспринимая позицию классиков марксизма, отрицали и считали ненаучной теорию разделения властей. За этим отрицанием ... стоял единственно научный историко-материалистический подход К. Маркса, Ф. Энгельса и В. И. Ленина»<sup>2</sup>.

Основой политической системы провозглашались Советы, которые существовали на двух уровнях — в центре и на местах (ст. 10).

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

<sup>2</sup> *Тюрин С. Е.* Теория конституционализма в советский период // Актуальные проблемы права (II): материалы международной научной конференции (г. Москва, октябрь 2013 г.). М.: Буки-Веди, 2013. С. 15.

Ст. 10 провозгласила Советы в качестве основы политической системы в центре и на местах. Советы в своей практической деятельности реализовывали принцип прямой и непосредственной демократии (которые в Основном законе трактовался как полномочие).

Идею парламентаризма теоретики марксизма-ленинизма отвергали, соответственно парламент должен быть заменен органами народного представительства нового типа, соединяющие управленческую и законодательную функции. Такой принцип деятельности органов пролетарского государства предложил еще К. Маркс в своих трудах, указывая на то, что «важно сделать представительный орган в одно и то же время и законодательствующим, и реально исполняющим законы. Поясняя необходимость последовательной реализации этого постулата, К. Маркс, а впоследствии и В. И. Ленин, отмечали, что парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями»<sup>1</sup>.

Согласно Конституции РСФСР 1918 г., верховной государственной властью наделялся Всероссийский съезд Советов (ст. 12, ст. 24) как высший представительный орган, наделенный и законотворческой инициативой. В то же время в качестве высшего органа государственной власти в рамках складывающейся конституционной модели советского типа рассматривался и Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) (ст. 32), на который возлагались соответствующие функции в перерывах между съездами. Формально ВЦИКу подчинялось советское правительство — Совет народных комиссаров (СНК). И Всероссийский съезд, и ВЦИК, и СНК наделялись широкими законодательными полномочиями, что подтверждало отсутствие законодательного закрепления принципа разделения властей на высшем государственном уровне. Примечательно, что в рамках Конституции РСФСР 1918 г. не было произведено четкое разграничение компетенции перечисленных государственно-властных структур. Равновесие между этими органами обеспечивалось существованием однопартийной системы и фактическим единством государственного и партийного механизмов. Таким образом, сформировавшаяся конституционная советская модель закрепляла систему социального контроля общественной и политической элиты.

В рамках советской конституционной модели, заложенной в Конституции РСФСР 1918 г., предполагалось реализовать принци-

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 33. С. 48 // Цит. по Сырых В. М. Теория государства и права. М.: Былина, 1998. С. 43.

пы демократического централизма, которые проявлялись следующим образом: во-первых, в выборности Советов народных депутатов всех ступеней; во-вторых, подотчетности и подконтрольности исполнительных органов государственного управления Советам; в-третьих, в строгой иерархии государственных и партийных структур; в-четвертых, в строгом планировании развития народного хозяйства и культурно-политического строительства; в-пятых, активном участии населения в деятельности представительных и исполнительных государственных структур<sup>1</sup>.

В-третьих, Конституция РСФСР 1918 г. как Основной закон Советского государства обладала высшей юридической силой по отношению к другим законам и иным нормативным правовым актам. Все советские законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в РСФСР, должны издаваться в строгом соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. и не должны были ей противоречить. В ее основу было положено «марксистско-ленинское правопонимание», которое исключало из своей проблематики юридико-технические вопросы частного права<sup>2</sup>. Таким образом, подобный подход распространялся и на нормативные правовые акты более низшего уровня, при разработке которых приоритетное внимание уделялось классовому фактору<sup>3</sup>.

В-четвертых, положения Конституция РСФСР 1918 г. распространялись на всех физических и юридических лиц, находящихся на территории РСФСР. Россия объявлялась республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые являлись единственными носителями власти в центре и на местах (ст. 1). Как отмечалось выше, полноправными в рамках сложившейся политической системы являлись только представители класса пролетариев, в то время как обязанности возлагались на всех представителей населения страны без исключения и вне зависимости от происхождения.

В-пятых, Конституция РСФСР 1918 г. обладала свойством устойчивости и стабильности. Ее положения носили незыблемый характер и утратили юридическую силу лишь с принятием новой общесоюзной Конституции СССР 1924 г., закреплявшей создание единого многонационального советского государства. Положения Кон-

---

<sup>1</sup> Сырых В. М. Теория государства и права. М.: Былина, 1998. С. 43.

<sup>2</sup> Муромцев Г. И. Юридическая техника: некоторые аспекты содержания понятия // Проблемы юридической техники: сборник статей / под ред. д-ра юрид. наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. С. 23.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 32.

ституции 1918 г. стали правовой базой для последующего законодательства и повсеместного внедрения новой советской идеологии в рамках единого Советского союзного государства.

Вместе с тем, в сфере судейского правотворчества допускались отступления от новой правовой доктрины, в силу которых советским судам разрешалось применять не соответствующее Конституции РСФСР 1918 г. старое имперское и буржуазное законодательство. Это положение вещей стало возможным благодаря дисбалансу права, который ярко проявил себя в рассматриваемый исторический период. С точки зрения Р. А. Ромашова, феномен дисбаланса традиционного и новационного права становится возможным в переходные периоды государственности, так, например, во время революционных преобразований. В этот период традиционное право утрачивает свое фактическое регулятивно-охранительное значение, а новационное право еще не обрело своей реальной юридической функциональности. Период между «старым» и «новым» государственным строем характеризуется обстановкой социально-правовой аномии<sup>1</sup>. Действительно, вплоть до ноября 1918 г., когда советским судам были запрещены ссылки на старые имперские и буржуазные законы, их применение в судейской практике Советской России представлялось возможным. Таким образом, правоприменительная деятельность действовала вразрез с официальной правовой конституционной доктриной, что являлось следствием дисбаланса в праве Советского государства, находящегося в стадии становления.

Подводя итог и обобщая вышесказанное, отметим следующее.

Конституция РСФСР 1918 г. явилась первой конституцией в истории Советской России, которая обобщила имеющийся опыт построения конституционализма нового советского типа в рамках созданного Советского государства — РСФСР. Основной идеей советского конституционализма стало юридическое закрепление принципов диктатуры пролетариата, федеративности, всевластия Советов, а также построения однопартийной системы. В Конституции РСФСР 1918 г. была заложена основа построения советской конституционной модели, которая может быть условно названа как «этатистская», поскольку в ее основе лежала идея доминирующей роли государства, его обоснованное вмешательство во все сферы общественной и частной жизни.

В то же время в Конституции РСФСР 1918 г. впервые получили законодательное закрепление личные, политические, социальные

---

<sup>1</sup> Ромашов Р. А. Право: нормативность и девиантность: монография СПб.: Алетейя, 2018. С. 29.



и экономические права советских граждан (свобода совести, слова, печати, собраний, митингов, союзов, право на образование и т. д.). При этом большинство положений Конституции РСФСР 1918 г. о правах граждан носили декларативный характер и не могли быть реализованы в силу действовавшего классового подхода. Так, провозглашенное уравнивание граждан в правах противоречило официально заявленному на уровне государства принципу диктатуры пролетариата и сформулированной «общегосударственной» задаче по уничтожению буржуазии как класса. Таким образом, на территории, контролируемой пролетариатом (то есть на всей территории Советской республики, действовало особое «субъективное классовое право» (по принципу: чья власть, того и право)<sup>1</sup>. В рамках этого права устанавливались свои предписания и запреты. Механизм гарантий прав личности в Конституции РСФСР 1918 г. закреплён не был.

В целом первая Конституция Советской республики законодательно закрепила итоги Октябрьской революции 1917 г. и последующие преобразования советских государственных и партийных органов, а также стала основой для создания нового советского законодательства, которое «во многом определялось революционной целесообразностью и условиями момента»<sup>2</sup>.

© Лясович Т. Г., 2018

---

<sup>1</sup> *Нерсесянц В. С.* Философия права. М.: Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. С. 240.

<sup>2</sup> Там же. С. 260–261.

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В юридической литературе не сложилось единства мнений ученых относительно определения сущности социального государства. Зачастую его главной задачей называют достижение общественного прогресса, основанного на закрепленных правом принципах социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности<sup>1</sup>. Л. А. Нудненко предлагает трактовку социального государства в нормативно-правовом смысле, определяя его как совокупную систему законодательно закрепленных положений и принципов, определяющих ценностные приоритеты и основные направления государственной социальной политики<sup>2</sup>.

Социальное государство, как отмечает М. В. Баглай, принимает на себя обязательства осуществлять заботу о благополучии своих граждан и их социальной защищенности. Между тем, оно не стремится к уравниловке за счет отказа от свободы. Напротив, оно «увязывает свободу и социальную защиту социально слабых слоев»<sup>3</sup>. Социальное государство предоставляет гражданам необходимый минимум социальных благ, создает возможности для всестороннего развития личности, реализации способностей человека в профессиональной деятельности и творчестве<sup>4</sup>.

Характеризуя достойное существование человека и социальное государство, авторы указывают на соблюдение принципа справедли-

---

\* Новопавловская Елена Евгеньевна — профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> См.: напр.: Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. С. 113; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. И доп. М.: Проспект, 2016. С. 150.

<sup>2</sup> Нудненко Л. А. Конституционное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. С. 146.

<sup>3</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 12-е изд., изм. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 137.

<sup>4</sup> Конституционное право: учебник / отв. ред. В. И. Фадеев. М.: Проспект, 2016. С. 118.

вости<sup>1</sup>. На его соблюдение не раз обращал внимание и Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ), отмечая необходимость обеспечения баланса между требованиями справедливости и конституционно установленными ценностями (Постановление КС РФ от 07.04.2015 № 7-П<sup>2</sup>).

Исторический экскурс позволяет признать, что на разных этапах конституционного развития нашего государства нормы о социальном государстве и социальных правах эволюционировали. Права так называемого второго поколения были провозглашены в Конституциях РСФСР 1918 г.<sup>3</sup>, СССР 1924 г.<sup>4</sup>, СССР 1936 г.<sup>5</sup> и др. Однако объем закрепленных в них социальных обязательств государства по отношению к личности был вовсе не одинаков. Так, Конституция РСФСР 1918 г. фиксировала лишь право на образование (ст. 3). Конституция СССР 1924 г., сформированная на основе Конституции РСФСР, носила открыто классовый характер и выглядела с юридической точки зрения более строго. Однако в сфере регламентации социальных прав каких-либо серьезных новелл она не предусматривала.

Конституция РСФСР 1937 г.<sup>6</sup> закрепляла широкий перечень прав второго поколения, что было обусловлено стремлением И. В. Сталина создать передовую Конституцию, провозгласившую основные демократические ценности. Впервые в ее структуре появилась отдельная глава XI о правах и обязанностях граждан, которые объявлялись равноправными. Это первая в мире конституция, зафиксировавшая в числе социальных прав право граждан на труд (ст. 122), на отдых (ст. 123), на материальное обеспечение по старости, в случае болезни и при потере трудоспособности посредством развития системы социального страхования рабочих и служащих за счет государства, бесплатной медицинской помощи трудящимся, предоставления санаторно-курортного обслуживания трудящихся

---

<sup>1</sup> См., напр.: Основы социального государства: учебное пособие / сост. Ю. П. Вахрушев. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2014. С. 20.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2015. № 16. Ст. 2460.

<sup>3</sup> Конституция (Основной Закон) РСФСР (Принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>4</sup> Конституция (Основной Закон) СССР (Принята II Всесоюзным съездом Советов 31.01.1924) // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.

<sup>5</sup> Конституция (Основной закон) СССР (Утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

<sup>6</sup> Конституция (Основной Закон) РСФСР (Утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.10.1937) // СПС «КонсультантПлюс».

(ст. 124). Однако возможность использования этих прав гарантировалась по Конституции РСФСР только в целях укрепления социалистического строя и с учетом интересов трудящихся. В ст. 122 Конституции РСФСР шла речь и об устранении возможности хозяйственных кризисов, а также о ликвидации безработицы. Таким образом, перечисленные демократические установления Конституции были классово, идеологически ориентированы<sup>1</sup>.

Термин «социальные права» был нормативно определен в ст. 39 Конституции СССР 1977 г.<sup>2</sup>, в которой был сделан акцент на обеспечение непрерывного улучшения условий жизни граждан по мере выполнения государственных программ социально-экономического развития страны. Социальные права граждан стали регулироваться более детально. В частности, ст. 40 включала в себя несколько положений, характеризующих составляющие права на труд, включая гарантированность работы и оплаты труда не ниже установленного минимального размера; учет при оплате труда его количество и качество; свободу выбора профессии, рода занятий и работы в соответствии со способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей.

Ст. 43 Конституция СССР 1977 г. закрепляла виды социальной помощи (пенсии, пособия), предоставляемые гражданам (рабочим, служащим и колхозникам) в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности, а также потери кормильца. Использовалась в названной конституционной норме и законодательная конструкция «другие формы социального обеспечения». Однако ее конкретизация отсутствовала.

В Конституции 1977 г. появилась новая законодательная конструкция «социальная основа СССР». Регламентации вопросов социального развития страны и культуры была посвящена отдельная глава 3, в которой провозглашались усиление социальной однородности общества, содействие государства в вопросе стирания различий по классовому признаку (ст. 19); свободное развитие каждого как условие свободного развития всех в качестве коммунистического идеала (ст. 20); государственная забота об улучшении условий и охране труда (ст. 21); государственный курс на повышение уровня оплаты труда и реальных доходов трудящихся (ст. 23); развитие государственной системы здравоохранения и системы социального обеспечения (ст. 24) и др.

В период «перестройки» Конституция была подвергнута серьезным корректировкам, которые среди прочего, были направлены на

<sup>1</sup> *Нудненко Л. А.* Конституционное право России: учебник. М.: Юрайт, 2011. С. 283.

<sup>2</sup> Конституция (Основной закон) СССР (Принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

расширение социальных прав и свобод граждан. В главе 7 были закреплены право на труд (ст. 40); на отдых (ст. 41); на охрану здоровья (ст. 42); на материальное обеспечение в старости, в случаях болезни, утраты трудоспособности, потери кормильца; совершенствование системы социального страхования (ст. 43); на жилище (ст. 44) и др. При всей прогрессивности законодательной основы социального государства этого периода, к сожалению, на практике многие права в условиях сложившихся государственного строя и политической системы носили лишь декларативный характер. Несмотря на это, Конституция СССР 1977 г. приблизила закон к правовой практике того времени.

Принятая в 1991 году Декларация прав и свобод человека и гражданина провозгласила принадлежащие каждому человеку право на труд и отдых (ст. 23, ст. 24); на квалифицированную медицинскую помощь (ст. 25); на социальное обеспечение (ст. 26) и др. Они были конкретизированы в целом ряде нормативно-правовых актов<sup>1</sup>, часть из которых и сегодня не утратили своей юридической силы, однако не единожды подвергались корректировкам<sup>2</sup>.

На наш взгляд, интерес представляет тот факт, что среди лиц, имеющих право на получение социальной защиты от государства в ст. 28 Декларации прав и свобод человека и гражданина были названы не только матери, дети, инвалиды, умственно отсталые лица, но и граждане, отбывающие наказание и нуждающиеся в социальной защите<sup>3</sup>.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила в качестве основы конституционного строя России его характеристику как социального государства. Современный тип социального государства представляет собой правовое, демократическое государство, в котором создаются условия для обеспечения достойной

---

<sup>1</sup> См., напр.: Закон РФ от 20.11.1990 № 340-1 (ред. от 27.11.2001) «О государственных пенсиях в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351; Закон РСФСР от 19.04.1991 № 1028-1 (ред. от 30.03.1993) «О повышении социальных гарантий для трудящихся» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 506; Закон РСФСР от 19.04.1991 № 1034-1 (ред. от 21.07.1998) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 20. Ст. 641; Закон РСФСР от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 920 (документы утратили силу).

<sup>2</sup> Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 03.07.2018) «О занятости населения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

<sup>3</sup> Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

жизни, свободного развития и самореализации творческого (трудо-вого) потенциала личности.

Текущее десятилетие характеризуется сложными, противоречивыми с большими социальными издержками процессами, прямо влияющими на становление социального государства. Наиболее сложная задача для его развития состоит в обеспечении постоянного баланса между принципами рыночной экономикой и устранением явного неравенства, порождаемого ею. В современных реалиях нередко учеными подчеркивается факт усиления роли государства в регулировании экономических процессов, что обусловлено, в том числе расширением социальных задач государства, «необходимостью компенсации негативных явлений рыночной системы»<sup>1</sup>. Однако полагаем, что сегодня необходимо обеспечивать сбалансированность публичных и частных интересов, исследование которых на современном этапе развития юридической науки вызывает все больший научный интерес<sup>2</sup>.

Мониторинг практики конституционного судопроизводства показывает, что КС РФ в последние годы сформулировал целый ряд правовых позиций, фактически выступающих определенным вектором современной социально-экономической политики. По мнению КС РФ, Россия как социальное государство для создания максимально благоприятных условий для развития национальной экономической системы обязано организовывать и регулировать воздействие на экономические отношения, основанные на принципах предпринимательской инициативы, самоорганизации и добросовестности (Определение КС РФ от 14.05.2015 № 1076-О<sup>3</sup>). КС РФ подчеркивает, что федеральный законодатель обладает дискреционными полномочиями в регламентации права собственности и допускает принципиальную возможность ограничения этого права в целях обеспечения охраны и защиты конституционных ценностей. Однако подобное ограничение не должно быть произвольным даже в целях защиты конституционных ценностей (Постановление КС РФ от 10.07.2018 № 30-П<sup>4</sup>). Социальное обеспечение определяется с учетом конституционных положений о социальном характере

---

<sup>1</sup> См., подроб.: Павликов С. Г. Экономическая Конституция в правовом государстве: монография. М.: ИНФРА-М, 2018. С. 8–9.

<sup>2</sup> Напр.: Болгова В. В., Новопавловская Е. Е. Формирование основ экономической правовой политики в интерпретационной практике Конституционного Суда Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 1. С. 71–76.

<sup>3</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2015. № 4.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4808.

государства, приверженного гуманизму, добру и справедливости (Постановление КС РФ от 19.07.2016 № 16-П<sup>1</sup>).

Сегодня социальное государство должно формировать такие ориентиры для законодателя, чтобы принимаемые правовые акты выступали бы отражением социально ориентированной политики, одним из базовых принципов которой является социальная справедливость. Необходимо минимизировать принятие узкосоциально ориентированных правовых актов. Анализ обращений в КС РФ показывает, что норм узкосоциальной направленности в российском законодательстве все еще предостаточно. Ежегодно граждане и их объединения оспаривают в порядке конституционного судопроизводства регламентацию различных направлений социальной политики государства, а также отражающих их экономических и социальных прав. Так, в I-III кварталах 2018 года 697 обращений в КС РФ касались вопросов социальной защиты<sup>2</sup>.

В ситуациях, когда правовая норма выражает узкосоциальные интересы, она далека от идеалов справедливости. Полагаем, что никто не будет отрицать того факта, что принцип справедливости является весьма оценочным понятием. Примером тому может служить проведенная недавно пенсионная реформа, вызвавшая большой общественный резонанс и весьма неоднозначные оценки российских граждан.

В завершении можно констатировать, что все Конституции нашей страны в той или иной степени регулировали вопросы, касающиеся социальной защищенности граждан. Однако регламентировались они на разных этапах конституционного развития России вовсе неодинаково. Отличались перечень и содержание социальных прав граждан. Конституции, как в принципе и стратегии, концепции, доктрины, иные программные документы, как точно замечает Е. А. Сулягина, оформляли определенные модели государственного и общественного развития, выступали в качестве определенных импульсов для политико-правовой системы<sup>3</sup>.

Постоянное изменение на протяжении истории России набора социальных обязательств государства было обусловлено тесной неразрывной взаимосвязью прав человека с развитием самого государства. Особенно это очевидно на примере семидесятилетия истории советско-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 31. Ст. 5087.

<sup>2</sup> Официальный сайт КС РФ. URL.: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/Statistic.aspx> (дата обращения: 25.10.2018)

<sup>3</sup> Сулягина Е. А. Труд и занятость — объекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации как социальном государстве // Современное право. 2018. № 6. С. 29-36.

го государства, когда особенности действующих в разное время Конституций отражали уровень общественных и экономических отношений в обществе, устанавливаемых и санкционируемых властью. «Де-юре» перечень социальных прав в Конституциях увеличивался. Однако «де-факто» большинство из имеющихся социальных прав были «мертвыми», не находя в полной мере своей практической реализации.

Строго следуя духу и букве Конституции Российской Федерации, признаем, что обеспечение достойной жизни и свободного развития человека — это приоритетная задача сегодняшнего социального государства. Достигается она путем реализации государством взятых на себя социальных обязательств, имеющих две основные формы конституционного закрепления: определение направлений государственной политики в социальной сфере и регламентация социальных прав человека. Отраслевыми принципами права социального обеспечения сегодня объявлены его всеобщность, гарантированность, адресность, адекватность уровня социального обеспечения и др.

При всей прогрессивности современного российского законодательства, между тем, сегодня созданы не все условия, призванные обеспечить достойную жизнь, свободное развитие и самореализацию творческого потенциала личности<sup>1</sup>. Как справедливо констатируют В. В. Невинский и Н. Я. Гринчинко, практика показывает, что провозглашенные на конституционном уровне «цели и принципы социального, демократического правового государства еще не стали конституционным императивом при принятии и претворении в жизнь экономически и социально значимых государственных решений и программ развития». Более того, с каждым годом, все более искажаются ценности общественной полезности труда на фоне антиобщественных схем обогащения отдельных слоев общества, увеличивается разрыв и диспропорция между доходами отдельных групп населения<sup>2</sup>.

Безусловно, что не все выводы, к которым мы пришли в результате проведенного исследования, позитивны. Но, увы, это российские реалии.

© Новопавловская Е. Е., 2018

---

<sup>1</sup> См., подроб.: *Куксин И. Н., Новопавловская Е. Е.* Концепция социального государства как элемент конституционализма современной России // Правовое государство: теория и практика. 2016. № 4 (46). С. 14–23.

<sup>2</sup> *Невинский В. В., Гринчинко Н. Я.* К вопросу о «двойных» стандартах финансово-правового регулирования реализации конституционных норм в социальной сфере // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 16.



## РЕФОРМИРОВАНИЕ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ ПО «ЛЕНИНСКОЙ КОНСТИТУЦИИ»

«Ленинская конституция» была принята на V Всероссийском съезде Советов 10 июля 1918 года, а 19 июля опубликована в «Известиях ВЦИК» и с этого момента вступила в силу. Она явилась миру как Основной закон первого в природе человечества социалистического государства — Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (РСФСР).

Конституция РСФСР провозгласила диктатуру пролетариата социальной сущностью Республики, она определила, что в решительной борьбе пролетариата с эксплуататорами, последним не может быть места ни в одном из органов власти<sup>1</sup>.

Этот постулат сослужил негативную службу в становлении и развитии, как самой Республики, так и советской милиции. В период май-сентябрь 1918 года на разных уровнях властных структур были приняты решения о построении Советской милиции в штатном порядке.

12 октября 1918 года, 100 лет назад, Постановлением двух Наркоматов внутренних дел и юстиции «Об организации рабоче-крестьянской милиции (инструкция)» (далее Инструкция) советская милиция была организована в штатном порядке, с юридическим закреплением порядка комплектования кадров милиции. Этот день, позже 5 октября 1998 году приказом МВД России № 636, был объявлен Днем образования кадровой службы МВД России<sup>2</sup>. В самом наименовании советской милиции «рабоче-крестьянская» был заложен принцип комплектования по классовому признаку.

В Инструкции от 12 октября 1918 года указывалось, что на должности советской милиции могут назначаться только лица, являющиеся гражданами РСФСР, достигшие 21 года, вполне грамотные и пользующиеся активным и пассивным избирательным правом в Советы Депутатов по Советской Конституции, признающие Советскую

---

\* *Панфилец Александр Владимирович* — доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

<sup>1</sup> История отечественного государства и права: учебник / под ред. д.и.н., профессора Р. С. Мулукаева. М.: ЦОКР МВД России, 2006. С. 303–304.

<sup>2</sup> История российской полиции. Научный справочник-календарь памятных дат / А. Н. Конев и др.; под общ. ред. В. Л. Кубышко. М.: ООО «ПрестижАРТ», 2018. С. 406.

власть<sup>1</sup>. Как раз такими правами в своем большинстве «чуждые» классы и не обладали.

Руководящие должности в советской милиции занимали исключительно и только лица, преданные интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства по рекомендациям социалистических партий, стоящих на платформе Советской власти, профессиональных союзов и местных Советов Депутатов<sup>2</sup>.

В кадры советской милиции категорически запрещалось принимать судимых, лиц, прибегающих к наемному труду с целью извлечения прибыли, живущих на нетрудовые доходы, частных торговцев, служителей культа, служащих и агентов бывших жандармских отделений и чинов бывшей полиции, императорского дома и душевнобольных<sup>3</sup>.

Инструкция 1918 года стала основным нормативным документом в организации и становлении Советской милиции. Она определила основные принципы организации деятельности милиции, способствовала формированию целостной системы кадрового обеспечения органов милиции – от общего отдела Главмилиции до канцелярии и столов личного состава в губернских и уездных органах. Тем не менее, лишение права бывших полицейских поступать на службу в советскую милицию, отрицательно сказалось на состоянии борьбы с преступностью и охране революционного порядка, прежде всего из-за отсутствия преемственности знаний по преступному элементу и передаче профессиональных знаний. Так, в известном кинофильме «Рожденная революцией» на вопрос бывшего полицейского-криминалиста о малине молодой рабочий, принятый в уголовный розыск, поясняет, что это ягода, да и только. Даже те не многие бывшие полицейские, которые все-таки были на службе в советской милиции сыграли значительную роль в обучении малограмотных сотрудников криминалистике и сыску. К великому сожалению, их в «благодарность» потом «вычистят», как «чуждый элемент». Уже в декабре 1918 года Главмилиция рассылает циркуляры на места о том, что в уголовно-розыскных отделениях «ни в коем случае не должны находиться лица, хотя бы незаменимые специалисты, участвовавшие в политическом сыске до Октябрьской революции. Такие лица должны быть немедленно уволены». Хотя наиболее ответственных со-

---

<sup>1</sup> Собрание Узаконений РСФСР (СУ РСФСР). 1918. № 75. Отд. 1. Ст. 813.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

трудников местных органов уголовного розыска Центроорозыск утверждал для пользы дела<sup>1</sup>.

С начала организации советской милиции в штатном порядке было определено двойное ее подчинение: по вертикали Главному управлению милиции НКВД РСФСР и по горизонтали местным Советам депутатов. Неразрывная организационная связь милиции с Советами исключала возможность превращения ее в орган, оторванный от трудящихся, противопоставленный им. Это было закреплено в резолюции, принятой на VIII съезде РКП(б) в марте 1919 года: «Милицию мы переносим на классовые основы и превращаем ее в советскую милицию».

Рабоче-крестьянская милиция являлась исполнительным органом центральной власти большевиков на местах, что и определило ее роль и место как важного звена единого государственного аппарата<sup>2</sup>.

© Панфилец А. В., 2018

---

<sup>1</sup> Рыбников В. В., Алексушин Г. В. История правоохранительных органов Отечества: учебное пособие. М.: Изд-во «Щит-М», 2008. С. 141.

<sup>2</sup> Советская милиция: история и современность (1917–1987). М.: Юрид. лит., 1987. С. 50.

## О ПРОБЛЕМАХ ПОДХОДА К ОКТЯБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ И СССР: В 100-ЛЕТИЕ ПЕРВОЙ КОНСТИТУЦИИ (ОСНОВНОГО ЗАКОНА) РСФСР 1918 ГОДА

Гражданская война, белый террор, красный отпор, как и приезд 3 апреля 1917 г. В. И. Ленина в Петроград с группой большевиков якобы за большие немецкие деньги, чтобы способствовать Германии, эти темы постоянно клеветнически распространяются как русофобами страны, в основном после 1990 г., так и прозападной частью, в особенности накануне дня рождения В. И. Ленина, или 7 ноября в день Великой Октябрьской Социалистической Революции. Как правило, это сводится, к одному тезису: что гражданскую войну, красный террор, якобы развязали сами же большевики во главе с В. И. Лениным, погубив миллионы россиян, несогласных с новой советской властью. Это, конечно, предвзятое, враждебное отношение, неправда, это клевета.

Россияне хорошо помнят и высоко ценят, что В. И. Ленин и его Великая Октябрьская Социалистическая Революция 1917 г. построили самое лучшее, что было в истории России — это Союз Советских Социалистических Республик, в котором хорошо жилось, и будет ещё лучше житься. В результате созидательной деятельности В. И. Ленина было построено развитое социалистическое общество — общество подлинной свободы людей труда, в котором созданы могучие производительные силы, неуклонно повышалось благосостояние и культура народа, укреплялся нерушимый союз рабочего класса, колхозного крестьянства и народной интеллигенции.

Гражданскую войну и белый террор после Октябрьской Революции в России начали белогвардейцы, эсеры и меньшевики весной-летом 1918 г., в основном она закончилась в 1920 г., а на окраинах страны продолжалась до 1922 г.

Факты свидетельствуют, что В. И. Ленин и большевики вовсе не хотели гражданской войны в своей стране, и принимали максимальные усилия для ее предотвращения. В ходе Революции большевики попытались привлечь на свою сторону все сословия. К сотрудничеству приглашались все партии, интеллигенция, военные. Однако этому помешали Временное правительство, меньшевики и эсеры. После

---

\* Пылин Владимир Васильевич — профессор кафедры конституционного и муниципального права Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, доктор юридических наук, профессор.

провала корниловского мятежа, В. И. Ленин в статье «О компромиссах» предлагал создать правительство из меньшевиков и эсеров, подконтрольное Советам. Но эту возможность мирного перехода власти в руки трудящегося народа в лице Советов сорвали эсеры и меньшевики вместе с Керенским.

Большевики и Советы рабочих и солдатских депутатов, практически бескровно взяли власть, если не считать «штурма» Зимнего дворца, во время которого погибло 6 и ранено 50 человек. В этом большое отличие Великой Октябрьской Социалистической Революции от французской и английской революций, да и от нашей Февральской революции, в которых погибло множество граждан. Восстания в Петрограде, других городах России были массовыми, митинговыми, но больших жертв не было, их удалось избежать.

О том, что Советская власть надеялась на мирное развитие, говорят также многие планы хозяйственного и культурного развития страны. Однако несмотря на трудную обстановку в России в первые годы после Октябрьской Революции 1917 г., связанной с гражданской войной, ликвидацией белого террора, военной интервенции, и послевоенной разрухи, тем не менее В. И. Ленин большое значение придавал восстановлению и развитию народного хозяйства, организации демократии и народовластия, ликвидации безграмотности населения и на борьбу с «врагами» революции. Он подчеркивал, что «политика должна быть делом народа»<sup>1</sup>. Первые шаги Советской власти по вовлечению трудящихся в управление В. И. Ленин рассматривал как «путь обучению народа управлять самим собой», как «немедленный приступ к настоящему народному самоуправлению»<sup>2</sup>.

В связи с этим началось восстановление и реконструкция электроэнергетического хозяйства страны, разрушенного в годы 1-й мировой и Гражданской войн. В 1920 г. по инициативе В. И. Ленина был разработан первый план «Электрификация России» (план ГОЭЛРО), в основу которого была положена ленинская формула «Коммунизм — это есть Советская власть плюс электрификация всей страны». Проект ГОЭЛРО положил основу индустриализации в России, он был планом развития не одной энергетики, а всей экономики. В нём предусматривалось строительство предприятий, обеспечивающих эти стройки всем необходимым, а также опережающее развитие электроэнергетики. И всё это привязывалось к планам развития территорий. В 1922 г. были введены в строй Каширская ГРЭС и «Уткина заводь»;

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., 5-е изд. Т. 35. С. 384.

<sup>2</sup> Там же. С. 316.

в 1924 г. — Кизеловская ГРЭС на Урале, в 1925 г. — Горьковская и Шатурская ГРЭС. В 1918 г. открыли 33 научных институтов, организовали ряд геологических экспедиций.

Кто же начинает такие большие дела, если готовится к войне? В. И. Ленин на Всероссийском съезде транспортных рабочих 27 марта 1921 г. говорил тогда о чрезвычайной важности восстановления оборота земледелия и промышленности, и разъяснял, что именно транспорт является материальной опорой для связи между промышленностью и земледелием, подчеркивал, какая большая ответственность падает на трудящихся железнодорожного и водного транспорта, от работы которых в тот момент непосредственно больше зависела судьба революции, чем от остальных частей пролетариата. В эти трудные для республики дни наркомом путей сообщения, по предложению В. И. Ленина, был назначен Ф. Э. Дзержинский, один из лучших сыновей большевицкой партии, выдающийся деятель Советского государства.

Весной 1918 г. уже национализировались целые отрасли промышленности: горной, металлургической, металлообрабатывающей, текстильной, табачной и др. В 1918 г. около 3 тыс. частных предприятий стали государственными. Управление всеми национализированными предприятиями осуществлял Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), а на местах совнархозы.

Началось планирование народного хозяйства. Был введен рабочий контроль над производством. Таким образом, было положено начало создания государственного сектора в экономике.

«Военный коммунизм» — это была политика вынужденная, чрезвычайная, временная. Необходимо было мобилизовать все ресурсы для победы в гражданской войне. Военный коммунизм был до марта 1921 года. В марте 1921 г. на X съезде партии большевиков (РКП (б)) страна перешла к новой экономической политике НЭПу.

Иностранные прогнозы были таковы, что россияне смогут восстановить экономику только к началу сороковых годов. РСФСР же, переведя экономику страны, в основном, на рыночные рельсы, восстановила ее уже к 1925 г. до уровня 1913 г. Всего за 5 лет, с 1921-1926 гг. уровень промышленного производства достиг уровня 1913 г. Сельское хозяйство превысило уровень 1913 г. на 18 %.

После Октябрьской революции большевики почти сразу вступили в переговоры с немцами. Большевикам был необходим мир. У них на то время не было никакой армии. Отряды Красной гвардии — это не являлись армией. Это осознали и сами большевики, они хотели защитить революцию. Им нужно было время, чтоб выстроить про-

фессиональную армию. 15(28) января 1918 г. Председатель СНК В. И. Ленин подписал декрет СНК об организации Рабоче-Крестьянской Красной Армии (РККА), 29 января (11 февраля) — Рабоче-Крестьянского Красного Флота (РККФ)<sup>1</sup>.

Председатель Совнаркома В. И. Ленин убеждал товарищей, преодолевая сопротивление Троцкого и некоторых других руководителей Советской России и партии, что необходимо, с одной стороны, организовывать сопротивление немецким войскам, с другой стороны, немедленно соглашаться на кабальный Брестский мир с Германией, чтобы не потерять всё. Советской России жизненно необходимой была передышка для укрепления своей армии. Российское руководство последовало за Лениным и стало прорабатывать оба эти направления. 21 февраля Совет Народных Комиссаров (СНК) обратился к народу с написанным В. И. Лениным декретом-воззванием «Социалистическое отечество в опасности!» Чтоб спасти изнуренную, истерзанную страну от новых военных испытаний, мы пошли на величайшую жертву и объявили немцам о нашем согласии подписать их условия мира.

Сторонниками советской власти были — рабочие, во многом беднейшее и частично среднее крестьянство, главная сила — Красная Армия и флот. Сторонниками антисоветского белого движения стали свергнутые помещики и буржуазия, часть офицеров и солдат царской армии — противники советской власти. Их силы — это белая армия, опиравшаяся на материальную, военно-техническую поддержку капиталистических стран.

Гражданская война в России сопровождалась военной иностранной интервенцией, которая началась в марте 1918 г. и закончилась в октябре 1922 г. Цель интервенции: «уничтожение большевизма». Германия потребовала перенести границу России по линии восточнее Моонзундского архипелага и Риги, и далее западнее Двинска на Брест-Литовск. Россия таким образом теряла свыше 150 тыс. кв. км. своей территории. Вот таким оказался «мир без аннексий и контрибуций», предложенный России Германией. Именно тогда среди партийного руководства и разыгрались драматические дебаты по поводу того, принимать или нет немецкие требования.

23 февраля 1918 г. в Петрограде, Москве и др. городах состоялись митинги под лозунгом: «Защита социалистического отечества». Этот день положил начало массовой мобилизации революционных сил по всей стране и стал днём рождения Красной Армии и Военно-Морского Флота.

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., 5-е изд. Т. 35. С. 384.

В этот же день, 23 февраля 1918 г. произошло первое столкновение Красной армии с передовыми германскими частями под Псковом. Плохо обученные и деморализованные революционные части, не имевшие единого управления и лишенные офицерских кадров, не смогли оказать существенного сопротивления регулярным частям германской армии.

Однако теперь немцы не могли рассчитывать на беспрепятственное продвижение вглубь России и для них проблематичным становилось взятие Петрограда. Это их подталкивало к подписанию мира, так необходимого Советской России.

Тем временем Советская Россия продолжала формировать Рабоче-Крестьянскую Красную Армию и Рабоче-Крестьянский Красный Флот, которые уже осенью 1918 г. превратились в массовую армию и флот. В конце Гражданской войны 1 ноября 1920 г. численность армии и флота составляла 5 427 27 человек.

Осенью 1918 г. произошли существенные изменения в международной обстановке. Воспользовавшись окончанием первой мировой войны, поражением Тройственного союза и революционными событиями в Германии и Австро-Венгрии большевики аннулировали Брестский мир.

В апреле 1919 г. советская армия перешла в контрнаступление. Инициатива на Востоке перешла к Восточному фронту, войска которого с 21 июня начали общее наступление. В январе 1920 г. был завершен разгром армий адмирала Колчака, который был арестован и расстрелян.

В июле 1918 г. произошли восстания эсеров: левых — в Москве, правых — в Ярославле, Муроме, Рыбинске. Основными центрами этого движения стали: в Поволжье — Самара, в Западной Сибири — Томск и Новониколаевск. Постановление ЦК партии эсеров открыло террор против большевистских лидеров. И, тем не менее, Советская власть на первых порах относилась к своим противникам вполне гуманно. Участники первых советских мятежей и их руководители (генералы Корнилов, Краснов и Каледин) были отпущены «под честное слово» о том, что не будут бороться с Советской властью. Никаких репрессий не последовало ни к членам Временного правительства, ни к депутатам Учредительного собрания.

Однако на гуманные действия большевиков, прощенные ими враги бежали на Дон и там организовали белоказачью армию. Многие царские офицеры после освобождения приняли активное участие в заговорах и контрреволюционных выступлениях.



Заговоры, вредительства, убийства представителей власти вынудили большевиков принять меры по защите революции. В мае 1918 г. (только через семь месяцев после октябрьских событий) ЦК РКП (б) принимает решение: «... ввести в практику приговоры к смертной казни за определенные преступления». Во многих городах местные власти, столкнувшись с актами террора, саботажа, пыток и убийств требовали от центральной власти принятия решительных мер, а иногда и сами принимали ответные меры. Центральному комитету во главе с Лениным приходилось резко осуждать подобную «самодеятельность».

Террористы посчитали такую политику слабостью большевиков, и терроры начинают следовать один за другим. Однако террор Советской власти не имел массового характера, а сами репрессии носили мягкую гуманную форму.

О белом терроре сохранилось немало свидетельств среди самих участников белого движения. Так начальник штаба 1-го армейского Добровольческого корпуса генерал-лейтенант Е. И. Достовалов в своих воспоминаниях под характерным названием «О белых и белом терроре». «Путь таких генералов, пишет он, как Врангель, Кутепов, Покровский, Шкуро, Слащев, Дроздовский, Туркул и множество других, был усеян повешенными и расстрелянными без всякого основания и суда. За ними следовало множество других, чинами поменьше, но не менее кровожадных». А сколько каждый из его подчиненных расстрелял невинных людей без приказа?

За сочувствие или помощь партизанам белогвардейцы расстреливали крестьян, а их семьи нещадно пороли шомполами, а избы сжигали. А порой людей без всяких предлогов хватили на улице или устраивали облавы. Добычу волокли в «поезд смерти», где пьяные садисты издевались над невинными жертвами. За средневековыми пытками любил наблюдать сам атаман Калмыков. В «поезде смерти» арестованных пороли плетями с проволочными концами, отрезали им носы, языки и уши, выкалывали глаза, сдирали кровавые ремни кожи, вспарывали животы, рубили мясницкими топорами руки и ноги. Так изощрялись белые всю колчаковщину.

Об этом же пишет и генерал А. И. Деникин в своих «Очерках русской смуты». Он с горечью признает, что именно «белый террор» опорочил «белую идею» и оттолкнул крестьян от белых. Слепая ярость к «быдлу», посмевавшему поднять руку на своих господ, толкала белых на бессудные расстрелы десятков тысяч рядовых красноармейцев — рабочих и крестьян. Таким образом, мемуарная литература участников белого движения, в отличие от современных «либерал-

демократов», свидетельствует о том, что именно белые, а не красные подвергли массовому террору трудовой народ России. Вот потому-то рабочие и крестьяне в основной массе своей и поддержали большевиков во главе с В. И. Лениным, а не белую гвардию Деникина, Колчака, Врангеля и Юденича.

И таких палачей в Белой Гвардии, как атаман Калмыков, было довольно много, не говоря уже о самом адмирале Колчаке. Не удивительно, что народ, испытав на своей шкуре все прелести «колчаковщины», уходил в партизаны и сопротивлялся, насколько это было возможно<sup>1</sup>.

Тем не менее, русофобы все равно обвиняют В. И. Ленина и большевиков в жестокости. Массовым и жестоким «красное движение» стало после тяжелого ранения В. И. Ленина, убийства 17 августа 1918 г. председателя Петроградской Чрезвычайной комиссии М. С. Урицкого, а еще раньше 20 июня 1918 г. был убит правым эсером видный большевик В. Володарский. Это был вынужденный ответ Советской власти на усилившийся террор со стороны ее врагов. 5 сентября Совнарком издал постановление о «красном движении» и поручил его осуществление ВЧК. Только после этого начались расстрелы людей, сидевших по политическим мотивам в тюрьмах.

30 августа 1918 г. в Москве Ленин должен был выступить на митинге перед рабочими завода Михельсона. Он отбыл на завод без охраны. Когда Ленин покинул завод, и уже садился в автомобиль, в этот момент Каплан сделала три выстрела. Шофёр Ленина, бросился за неизвестной, однако она через некоторое время остановилась сама, была арестована и доставлена на Лубянку.

В результате покушения Ленин получил тяжёлое ранение. Он сразу после покушения находился без сознания; врачи обнаружили у него опасное ранение в шею под челюстью, кровь попала в лёгкое. Вторая пуля попала ему в руку.

Прекращено «красное движение» было 6 ноября 1918 г., а фактически в большинстве районов России оно было закончено в сентябре-октябре. В. И. Ленин утверждал, что красное движение в годы гражданской войны в России было вынужденным, и стала ответной акцией на действия белогвардейцев и интервентов.

В Германии и Австро-Венгрии зимой 1917 был настоящий голод, и им этот договор был очень нужен. Если бы не Брестский мир, немцы взяли бы Петроград. До Петрограда им оставалось чуть боль-

---

<sup>1</sup> Кечин М. Ещё раз о Гражданской войне, белом и красном терроре // Коммунисты Столице, 29 сентября 2014. URL: <http://comstoil.Lnfo /22014/09/ obshyestvo/9719>

ше ста километров, и сопротивления никто не оказывал. И большевики и после подписания мира всерьез опасались, что немцы продолжат наступление на Петроград, возьмут его и всё у них закончится. Именно поэтому столица переехала в Москву.

6 апреля 1930 г. ЦИК СССР учредил орден Ленина — высшую правительственную награду страны. За годы войны орден Ленина вручался более 41 тысячи раз. Всего же за время, прошедшее со дня учреждения этого ордена, произведено более 400 тысяч награждений.

31 октября 1967 г. в ознаменование 50-летия Великой Октябрьской социалистической революции был учрежден орден Октябрьской Революции. Всего к 1991 г. было произведено более 100 тысяч награждений этим орденом.

В дальнейшем Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин исключил указанные два главных ордена из списка наград.

В декабре 2017 г. по традиции весь литературный бомонд собрался в Доме Пашкова на главном событии сезона — церемонии награждения лауреатов премии «Большая книга». Редактор отдела культуры «Российской газеты», писатель Лев Данилкин стал лауреатом литературной премии «Большая книга» в 2017 г. Он получил награду за биографию Владимира Ленина «Ленин. Пантократор солнечных пылинок».

В ответной речи Данилкин сказал: «Мы живем в мире, который придумал Ленин. Мне было важно показать его как философа, как человека, который придумал то, что стало нашей жизнью, XX веком... Что касается ближайшей перспективы, я настроен пессимистически... Но дальше — все вернется... Так что через время Ленин вернется и займет свое место. Мы перестанем стесняться революции — и будем вспоминать о ней, как о лучшем времени в истории. «Все будет понято, все», как сказал сам Ленин Горькому<sup>1</sup>.

© Пылин В. В., 2018

---

<sup>1</sup> Данилкин Л. Погоня за Лениным // Журнал «Родина». 2017. 12 дек.

## ПРЕДПОСЫЛКИ И ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЕКТА МИНИСТРА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ Л. Т. ЛОРИС-МЕЛИКОВА

В третьей четверти XIX века Россия переживала глубокий внутривнутриполитический кризис. Отмена крепостного права в 1861 году и образование нового сословия свободных сельских обывателей повлекло за собой проведение военной реформы, реформы системы образования, реформ земского и городского самоуправления и многих других областей общественной и государственной жизни. Проведенные преобразования не всеми были встречены с одобрением. Решения существовавших в рассматриваемый период властей столкнулись с жестким сопротивлением представителей глубоко законспирированной политической партии «Народная воля», которые не гнушались широкомасштабной антиправительственной деятельностью и политическим террором. Как характеризовал политическое положение в стране Ф. В. Волховский: «Социалисты-революционеры приняли вызов и повели борьбу лично против царя»<sup>1</sup>. Власть, впервые столкнувшись с такими проявлениями, не всегда принимала взвешенные решения по борьбе с этим явлением и ее действия зачастую приводили к обратному результату и усугубляли положение.

Учитывая складывавшуюся внутривнутриполитическую обстановку, правительство нуждалось в руководителе новой формации, который бы смог действовать в новых реалиях.

Таким руководителем стал Михаил Тариелович Лорис-Меликов, который обладал выдающимся административным талантом и зарекомендовал себя как руководитель новой формации еще будучи генерал-губернатором Поволжья. Как губернатор он был обязан «пещись об успокоении губернии» и избрал свою, отличную от других, тактику борьбы с революционным движением и террором: «ее целью было при-

---

\* Удальцов Андрей Александрович — начальник кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

\*\* Байкеева Светлана Евгеньевна — доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> Волховский Ф. В. Чему учит «Конституция гр. Лорис-Меликова»? / Ф. Волховский. London : Fund of the Russian Free Press, 1894. С. 2.

влечение на сторону правительства либеральной части общества — для предотвращения «крайнего радикализма». Он считал необходимым: ограничить проявление репрессивных мер против либерально настроенной интеллигенции, критиковавшей деятельность правительства, смягчить цензуру; расширить права общественных организаций...»<sup>1</sup>. Он считал, что «новые порядки создали во многих отраслях управления новое положение для представителей власти, требовавшее других знаний, других приемов деятельности, иных способностей, чем прежде»<sup>2</sup>.

В феврале 1880 года М. Т. Лорис-Меликов в докладе императору Александру II раскрыл суть необходимых, по его мнению, мер для сохранения общественного порядка и поддержания безопасности, которые он применял во вверенной ему губернии. Доклад оказал благоприятное впечатление на императора, который высоко оценил принимаемые губернатором меры. Поэтому не вызывает удивления факт назначения Михаила Тариеловича председателем Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия, которая была учреждена императором 12 февраля 1880 года после очередного покушения на жизнь монарха, произошедшего 5 февраля 1880 года. Взрыв в Зимнем дворце обнажил настоятельную необходимость скорейшего принятия самых серьезных мер борьбы с революционными проявлениями и террором. Это назначение наделило М. Т. Лорис-Меликова беспрецедентными полномочиями. Современники присвоили ему множество титулов: от «вице-императора» до диктатора<sup>3</sup>.

Все надежды либеральной интеллигенции сосредоточились теперь на деятельности Михаила Тариеловича: «...От Лорис-Меликова ожидали не более не менее, как «конституции», т.е. действительного и заметного ограничения самодержавия посредством какого-ни-на-есть выборного представительства, а так же — расширения и утверждения гражданских прав обывателя...»<sup>4</sup>.

Создание Верховной распорядительной комиссии имело своей целью скоординировать и организовать деятельность всех органов,

---

<sup>1</sup> *Борисов А. В.* Министры внутренних дел России. 1802 — октябрь 1917. СПб.: Фонд «Университете». 2002. С. 123.

<sup>2</sup> *Томсинов В. А.* Конституционный вопрос в России в 60-х — начале 80-х годов XIX века. М.: Зерцало-М, 2013. С. 133.

<sup>3</sup> *Борисов А. В.* Министры внутренних дел России. 1802 — октябрь 1917. СПб.: Фонд «Университете». 2002. С. 124.

<sup>4</sup> *Волховский Ф. В.* Чему учит «Конституция гр. Лорис-Меликова»? / Ф. Волховский. London : Fund of the Russian Free Press, 1894. С. 10.

призванных охранять правопорядок и бороться с революционными проявлениями и террором. Это представлялось возможным при усилении проведения следственных действий в отношении подозреваемых в совершении преступлений революционной направленности лиц, а так же усилении уголовной репрессии в виде введения новых видов уголовных наказаний и установления административного надзора за такими лицами. Председатель Комиссии лично контролировал ее деятельность и, вероятно, поэтому очень скоро надобность в ее существовании отпала.

6 августа 1880 года вышел именной Указ, данный Сенату «О закрытии Верховной Распорядительной Комиссии, упразднении III Отделения Его Императорского Величества Канцелярии и об учреждении Министерства Почт и Телеграфов»<sup>1</sup>. В этот же день Министром внутренних дел был назначен М. Т. Лорис-Меликов, он же, в соответствии с упомянутым выше Указом, становился и шефом жандармов.

Уже в сентябре 1880 года Михаил Тариелович обнародовал в беседе с представителями прессы новую программу деятельности правительства Российской империи. Он отметил, что в планы императора в ближайшее время не входит принятие конституции, однако предполагается проведение политики, обеспечивающей либерализацию политического режима и постепенное проведение новых либеральных преобразований в стране. Лорис-Меликов считал, что «...против двойной опасности — революции и республики с одной стороны и потери государственной самостоятельности с другой — не существует...для всех государств...инаго средства, кроме искреннего усвоения конституционной системы»<sup>2</sup>.

В январе 1881 года Лорис-Меликов представил Александру II содержательную записку с проектом, который вошел в историю как «Конституция Лорис-Меликова»<sup>3</sup>. В записке говорилось о том, что в Российской империи чрезвычайно трудно, если не невозможно учесть мнение всех жителей, многие из которых являлись неграмотными. Созыв какого-либо органа, как, к примеру, Земский собор, тоже представляется маловероятным. Дабы удовлетворить чаяния общественности и ее тягу к участию в законотворческом процессе необходимо было создать специальные комиссии для подготовки за-

---

<sup>1</sup> ПСЗ. Собр. 2. Т. 55. № 61279.

<sup>2</sup> *Лорис-Меликов М. Т.* Сущность и значение конституции графа Лорис-Меликова. Лондон. 1901. С. 58.

<sup>3</sup> *Давтян В. Р.* Конституционный проект М. Т. Лорис-Меликова: предпосылки и последствия // Вести Волгогр. гос. университета. 2016. № 2(31). С. 101.

конопроектов, но до этого провести ревизии в центральных губерниях: «Предполагалось прежде всего произвести сенаторския ревизии в восьми губерниях и таким путем добыть матерьялы для освещения различных вопросов, касавшихся общего управления, суда, государственного хозяйства и народного просвещения»<sup>1</sup>.

Материалы, собранные в результате сенаторских ревизий должны были передаваться в созданные подготовительные комиссии для подготовки законопроектов для «разсмотрения и обсуждения» назначенными и приглашенными чиновниками и представителями общестственности «...чиновников различных ведомств, а так же приглашенных...с высочайшего позволения сведущих служащих и неслужащих лиц лиц, известных своими специальными трудами в науке или опытностью по разным отраслям государственного управления или народной жизни»<sup>2</sup>. В комиссии так же должны были войти депутаты, которые бы избирались на местах губернскими земскими собраниями или городскими думами в городах. Предполагалось так же провести выборы представителей общестственности в Государственный совет.

Предполагалось учреждение двух комиссий. Первая должна была заниматься вопросами местного самоуправления: определение круга полномочий органов местного самоуправления, вопросы, связанные с крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости, и не урегулированные в законодательстве, организация здравоохранения, образования, снабжения продовольствием, скотоводства и сельскохозяйственной отрасли на местах. Вторая комиссия ведала финансовой деятельностью, как то: организация налогообложения, сбор податей с податных сословий, обеспечение паспортного контроля.

Указанные комиссии были призваны к выработке законопроектов по вверенным им отраслям государственной жизни «в тех пределах, кои им будут указаны Высочайшею волею». Выработанные комиссиями законопроекты должны были рассматриваться в Общей комиссии «под председательством лица, непосредственно избранного высочайшею властью». То есть правительство регулировало состав членов комиссии и объем решаемых ею вопросов.

Проекты, подготовленные Общей комиссией, предлагалось выносить на рассмотрение Государственного совета, («проекты...вносятся законным порядком в Государственный совет подлежащими министрами с изложением и собственного заключения ми-

---

<sup>1</sup> Волховский Ф. В. Чему учит «Конституция гр. Лорис-Меликова»? / Ф. Волховский. London : Fund of the Russian Free Press, 1894. С. 10.

<sup>2</sup> Там же.

нистра»), в который, напомним, предполагалось введение выборов от общественности.

Таким образом, представляется, что реформы М. Т. Лорис-Меликова касались местного самоуправления с привлечением народного представительства, нововведения в финансовой сфере и сфере народного просвещения и ослаблении цензуры, так желанной либерально настроенной интеллигенции.

Проект Михаила Тариеловича, при ближайшем рассмотрении, не содержал в себе новых положений, содержащих идеи конституционного устройства империи, он лишь давал право общественности в какой-то мере участвовать в обсуждении законопроектов. В этой связи говорить о том, что проект представлял собой конституцию не приходится. И, хотя он и не оправдал самых смелых надежд либерально настроенной общественности на введение народовластия и провозглашения прав и свобод подданных, но имел своей главной целью выведение общественных и сословных учреждений земства на передний план решения вопросов государственной жизни. Он планировал наделение большими полномочиями администрацию на местах и смягчение цензурного давления на прессу, стремясь через нее вовлекать общественность в обсуждение управления государством, правда с поправкой: «с тем только условием, чтобы они не смущали и не волновали напрасно умы своими поминутными мечтательными иллюзиями»<sup>1</sup>.

Проект М. Т. Лорис-Меликова так и остался только проектом, так как 1 марта 1881 года на собиравшего в этот день подписать важнейший указ, имевший первоочередное значение для продвижения реформ, императора Александра II было совершено очередное покушение, в результате которого он был убит. Убийство императора тяжким бременем легло на министра внутренних дел, как на главного правоохранителя государства и 2 марта 1881 года М. Т. Лорис-Меликов подал в отставку, которая, к слову, не была принята новым императором Александром III.

С приходом к власти Александра III политический климат в государстве поменялся. Окружение императора было настроено консервативно и при обсуждении проекта 8 марта 1881 г. выступило против проведения реформы и император, поначалу благосклонно относящийся к нововведениям, все же не поддержал проведение его в жизнь. Граф С. Г. Строганов, изучивший проект заявил, что этот

---

<sup>1</sup> *Борисов А. В.* Министры внутренних дел России. 1802 — октябрь 1917. СПб.: Фонд «Университете». 2002. С. 128.



проект ведет «прямо к конституции», в чем его поддержали император и его учитель К. П. Победоносцев<sup>1</sup>.

29 апреля 1881 года Александр III издал Манифест о незыблемости самодержавия в России, тем самым подтвердил отказ от либеральной политики государства и начатых ранее преобразований. Министр внутренних дел М. Т. Лорис-Меликов подал в отставку и уехал из страны.

Таким образом, необходимо отметить, что проект М. Т. Лорис-Меликова являлся только прообразом конституции. В нем не шла речь об образовании парламента или иного законосовещательного органа. Предлагалось лишь позволить представителям различных сословий участвовать в обсуждении законопроектов под контролем государственных органов и назначаемых императором лиц. И все же предлагаемый порядок привлечения выборных лиц к работе в Государственном совете и их участие в обсуждении законов говорит нам о попытке введения в государственный механизм важного конституционного принципа - народного представительства. Сам Михаил Тариелович писал об этом: «Чтобы сохранить за народным представительством характер выразителя истинных мнений народа и придать действиям правительства направление, соответствующее той цели, ради которой оно поставлено, весь народ и каждый гражданин в отдельности должны иметь неограниченное право получения сведений об общественных делах и выражения своих мнений и суждений о действиях правительства»<sup>2</sup>.

© Удальцов А. А., 2018

© Байкеева С. Е., 2018

---

<sup>1</sup> Дневник Перетца (государственного секретаря) (1880–1883). М.; Л.: Госиздат, 1927. С. 31.

<sup>2</sup> *Лорис-Меликов М. Т. Сущность и значение конституции графа Лорис-Меликова.* Лондон. 1901. С. 6.

## ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ РСФСР 1918 г. И РОЛЬ НКВД В ЭТОМ ПРОЦЕССЕ

Победа Великой Октябрьской социалистической революции, которую сегодня довольно часто называют Октябрьским переворотом, ознаменовала начало ломки старого и создание принципиально нового общественного строя. II Съезд Советов Рабочих и Солдатских депутатов принял воззвание к «Рабочим, солдатам и крестьянам!» и передал всю власть Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов<sup>1</sup>. Съездом было сформировано первое революционное правительство — Совет Народных Комиссаров. После окончания II Съезда продолжилось формирование новой государственности. ВЦИКом и Совнаркомом были приняты, декреты, создававшие основу нового законодательства. Среди них «Декларация прав народов России», декреты «О восьмичасовом рабочем дне», «О рабочем контроле», «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» и многие другие<sup>2</sup>.

К началу 1918 г. Советская власть добилась некоторых успехов в строительстве новой государственности, которые необходимо было закрепить конституционным порядком. Но в то же время еще не завершилось установление Советской власти на местах, строительство местных органов управления: было далеко от завершения, отличалось пестротой и нестабильностью.

В этих условиях было решено создать краткий конституционный закон, который закрепил бы наиболее важные завоевания революции: национализацию земли, начало национализации промышленности, национализацию банков, всеобщую трудовую повинность. Таким документом стала «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа»<sup>3</sup>, принятая III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 г.

В «Декларации» фиксировались основы государственного строя. Так, в пункте 1 говорилось: «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит советам». Закон развивал идею лишения

---

\* Яковлев Константин Леонидович, профессор кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации доктор юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> История Советской Конституции. М.: Изд-во АН СССР, 1957. С. 42.

<sup>2</sup> Там же. С. 52–65.

<sup>3</sup> Там же. С. 104.

эксплуататоров политической власти. «III Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов полагает, — записано в декларации, — что теперь, в момент решительной борьбы народа с его эксплуататорами, эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти». Декларация не раскрывала понятие «эксплуататоры», перечень лиц, лишенных активного и пассивного права в Республике советов появился позднее, в Главе 13 Конституции РСФСР 1918 г.

Декларация определила форму государственного устройства советской России. Пункт 2, в частности, гласил: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик». Вместе с тем, она предоставляла «рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельно решение на своем собственном полномочном советском съезде, ...желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном Правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях»<sup>1</sup>.

Декларация подтвердила основные принципы советской внешней политики, провозглашенные в Декрете «О мире»: борьба за мир, против колониального угнетения, за осуществление права наций на самоопределение. В этом же разделе подтверждалась независимость Финляндии и Армении.

Таким образом, в течение первой половины 1918 г. «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа» выполняла функции конституции.

Несмотря на то, что большевики решили ограничиться принятием краткой конституции<sup>2</sup>, на III съезде Советов был поставлен вопрос о создании всеобъемлющего Основного закона. Это произошло при обсуждении резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики». Данная резолюция была предложена наркомом по делам национальностей И. В. Сталиным в 5 статьях и содержала, по его словам, основы будущей конституции, которую должен был разработать ВЦИК к ближайшему съезду<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Протоколы заседаний ЦК РСДРП(б) за декабрь 1917 — январь 1918 гг. показывают, что вопрос о создании развернутого Основного закона ни разу не поднимался. ЦК РСДРП(б) сосредоточил свое внимание на вопросах Учредительного собрания и проведении мирных переговоров с Германией.

<sup>3</sup> Гурвич Г. С. История Советской Конституции. М: Издание Социалистической Академии. 1923. С. 3.

При ее обсуждении на III съезде, фракцией левых эсеров были внесены две поправки, составившие статью 6 (о взаимоотношениях местных советов и о функциях центральных учреждений власти) и статью 7 (о поручении ЦИК разработать эти основные положения к следующему съезду).

Тяжелое положение в стране, продолжение военных действий на западном фронте затянули процесс создания конституции.

Однако, за прошедшие два месяца между съездом и созданием комиссии разработка Конституции тем не менее велась: Наркоматы внутренних дел и юстиции проводили, с одной стороны, сбор материалов, характеризующих строительство советской власти на местах, с другой, делали попытки упорядочить этот стихийный процесс путем введения единообразия и стройности в органы Советской власти на местах.

Мало кто знает о том, что историческая особенность развития НКВД как одного из отраслевых центральных органов Советского государства состояла в том, что партия и советское правительство возложили на него руководство практическим строительством системы Советов на местах — в областях, губерниях, уездах, городах. В составе НКВД РСФСР имелся специальный орган — инструкторский подотдел отдела местного управления, который непосредственно занимался этой деятельностью.

Прежде всего, был осуществлен слом старых, дореволюционных органов управления и по поручению ВЦИК и СНК велось создание новых органов Советской власти.

В деятельности НКВД по строительству Советов на местах можно выделить две стороны, два главных направления:

1) Издание правовых актов, определивших конкретные основы построения и функционирования новой власти на местах;

2) Практическая работа по строительству Советов на местах<sup>1</sup>.

Рассматривая первое направление, необходимо упомянуть разработанную в НКВД и разосланную местным органам Инструкцию по устройству Советской власти на местах, известную под названием «Конспект о Советской власти как в городе, так и в деревне». Ценность данного документа заключается в том, что он основывается на обобщении и систематизации местного опыта, с устранением всего сомнительного и случайного.

---

<sup>1</sup> Мулукаев Р. С. Развитие системы управления органов внутренних дел СССР. М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1979. С. 9.

«Конспект» содержит 57 статей: 1–4,7,47 — гражданские права; 5 — градация Советов от сельского до Верховного; 6,8,9,10 — о сельском совете и его исполнительном комитете, о их доходах, об отношении к земству и земельным исполнителям, о волостном суде и пр.; 23 — об окружных советах; 24–35 — об уездных советах и их функциях; 36–45 — о губернских советах; 46–47 — о городских и местечковых советах; 48 — о принципе областного деления и об областном совете; 49–51 — о территориальном составе РСФСР, Всероссийском Съезде и ВЦИК; 52–53 — о правительстве; 54–55 — о законах и санкциях нарушителям закона; 59–57 — о диктатуре трудящихся и о происхождении власти<sup>1</sup>.

По-другому велась работа в отделе законодательных предложений Наркомата юстиции. Там так же велся сбор материала с мест, но путем изучения местной и столичной прессы. Результатом занятий отдела в области подготовки создания Конституции явился ряд набросков отдельных ее частей. В книге Г. С. Гурвича «История Советской Конституции» упоминается о двух таких набросках. В них рассматривается союзный характер Республики и Функции Всероссийского съезда.

Особое место среди проектов Конституции занимает проект, написанный одним из сотрудников этого отдела П. П. Ренгартеном в январе 1918 г. В основу этого проекта легли синдикалистские теории союзного государства Л. Дюги и М. Леруа. По этому проекту создавалось союзное государство, состоящее из государств-членов, каковыми являлись профессиональные объединения. Хорошо видно оторванность этого проекта от социальной базы тогдашней России, при полном игнорировании национальных и сословных различий, без веской опоры на уже сложившиеся и функционирующие органы власти<sup>2</sup>.

К этому же времени относится проект, разработанный в коллегии НКЮ и представленный в Конституционную комиссию А. Шрейдером под заглавием «Учреждение Советов»<sup>3</sup>. В его трех частях рассматриваются, несмотря на название, только местные советы. Первая часть содержит общие положения; вторая — правила о выборах в волостные, городские, губернские и уездные советы; третья — положения о советах. В этом проекте рассматриваются функции местной администрации, которой предоставляется вся полнота власти в местных делах вплоть до законодательной, хотя и в достаточно узком масштабе.

---

<sup>1</sup> Гурвич Г. С. История Советской Конституции. М.: Издание Социалистической Академии. 1923. С. 93–97.

<sup>2</sup> Там же. С. 115–123.

<sup>3</sup> Там же. С. 108–115.

Г. С. Гурвич относит к тому же времени и проект «Основ конституции трудовой республики», выработанный комиссией исполнительного бюро союза эсеров-максималистов. При ближайшем рассмотрении проект не является единым и его две части независимы друг от друга. Первая из них рассматривает сущность и основные задачи трудовой республики. Основной задачей становится немедленное обобществление не только орудий производства, но и предметов личного потребления и денежных знаков сверх установленной нормы. Вторая часть рассматривает организацию общественной власти в трудовой республике. В нее вошли положения Всероссийского Съезда Советов, ВЦИКа, Совета Центральных коллегий (комиссариатов), их состав и задачи. В целом вторая часть разработана слабо и в самых общих, ничего не значащих выражениях (типа «решение важнейших вопросов жизни», «выработка заданий и директив»). Несвязность двух частей проекта приводит нас к выводу о их возможной одновременности и последующем механическом совмещении. Структура местной администрации и ее функции в данном проекте не рассматриваются<sup>1</sup>.

В отличие от рассмотренных выше проектов, проект т. Щепанского разработанный и внесенный в конституционную комиссию НКВД в июне, основывался на сложившейся к тому времени системе и лишь стремился внести в нее стройность и последовательность. Проект проводит идею разделения властей, наделяя систему советов депутатов законодательной властью и отделяя от нее исполнительную власть в лице комиссаров. Соотношение между ветвями власти, к сожалению, не рассматривается автором. Сама же идея разделения властей не получила развития в дальнейшем при разработке конституции<sup>2</sup>.

Как видим, к началу работы Конституционной комиссии ВЦИК в нее поступило несколько различных проектов, ни один из которых не представлял собой цельного и законченного документа. В тоже время заложенные в них идеи свидетельствуют о многоплановости в подходах к решению данной проблемы.

Поводом к созданию комиссии по разработке конституции послужил инцидент с Совнаркомом Московской области, включавшей территорию 14-ти губерний. Еще до октября 1917 г. в стране был создан ряд областных объединений Советов, которые охватывали определенный экономический район. После революции существование подобных образований было узаконено практикой советского строи-

---

<sup>1</sup> Гурвич Г. С. История Советской Конституции. М.: Издание Социалистической Академии. 1923. С. 115–123.

<sup>2</sup> Там же. С. 123–128.

тельства. Однако, в ходе работы выяснилось, что эти органы являются лишь промежуточными звеньями между губернскими и центральными органами власти и представляют собой оплот местничества. В Москве это сказалось с особой силой: так как с переездом правительства здесь оказалось два Совнаркома — всероссийский и областной. В сложившейся ситуации областные органы власти старались соперничать с центральными. Такое положение, естественно, не могло продолжаться и 30 марта 1918 г. на заседании ЦК РКП(б) этот вопрос был обсужден и принято решение упразднить областной Совнарком, с его функциями и районом деятельности.

Обсуждение этого вопроса показало необходимость внести четкость в организацию системы советов, сложившуюся снизу. Поэтому ЦК РКП(б) поручил Я. М. Свердлову провести через ВЦИК решение об организации комиссии для разработки конституции.

1 апреля 1918 г. Я. М. Свердлов на заседании ВЦИК сделал доклад «О необходимости разграничения функций между различными органами власти». На том же заседании ЦИК постановил учредить Комиссию для разработки Конституции Советской Республики. Представительство в комиссию было определено следующим образом: пять членов от ВЦИК, по его выбору и по одному представителю от народных комиссариатов внутренних дел, финансов и от ВСНХ. 4 апреля были выдвинуты представители от партийных фракций: четыре члена от фракции большевиков, два — от левых эсеров, один от максималистов. Однако уже первое заседание комиссии проходило в расширенном составе, а 16 апреля Комиссия опубликовала полный список своих членов, который уже не изменялся до конца ее работы. Этот список был следующий: Председатель комиссии Я. М. Свердлов, зам. председателя М. Н. Покровский, секретарь В. А. Аванесов, члены: А. И. Бердников, Д. П. Боголепов, Н. И. Бухарин, Г. С. Гурвич, М. И. Лацис, Д. А. Магеровский, М. А. Рейснер, Э. М. Склянский, А. П. Смирнов, И. В. Сталин, Ю. М. Стеклов, И. А. Шрейдер<sup>1</sup>.

Первое заседание Комиссии состоялось 5 апреля 1918 г. и на нем обсуждались вопросы о ходе работы. Я. М. Свердлов внес предложение поручить М. А. Рейснеру и И. В. Сталину подготовить доклады «Об основных принципах устройства РСФСР, которые должны получить юридическое закрепление в Основном Законе.

На нем был заслушан доклад М. А. Рейснера. Основываясь на системе Советов, как представительных органах коллективов трудя-

---

<sup>1</sup> Гурвич Г. С. История Советской Конституции. М.: Издание Социалистической Академии. 1923. С. 6.

щихся, докладчик отрицал построение советской федерации по национально-территориальному принципу. В докладе обосновывалась идея построения РСФСР на основе «свободного федерального союза» городов, губерний, волостей. Докладчик утверждал, что в крупном централизованном государстве невозможна демократия, которая свойственна лишь для самоуправляющихся коммун, которые будут объединены в федерацию и не подчинены центральной власти.

В ходе прений ряд членов комиссии выразили свое несогласие с концепцией автора.

12 апреля на заседании Комиссии был заслушан доклад И. В. Сталина, который построил его как критику доклада М. А. Рейснера. В результате, 19 апреля комиссией был принят проект «Общих положений Конституции РСФСР» в сталинской трактовке. В нем было подчеркнуто, что данная конституция рассчитана на переходный период от капитализма к социализму и была сформулирована идея диктатуры пролетариата, как формы политического устройства страны в переходный период. Этот проект вошел в Конституцию РСФСР 1918 г. (статьи 9–11).

На этом же заседании было принято решение о разделении Комиссии ВЦИК на три подкомиссии, которым поручалась выработка отдельных разделов будущей Конституции. В таком виде Комиссия работала до конца июня 1918 года. За это время состоялось 8 заседаний, на которых были обсуждены и приняты проекты, разработанные в подкомиссиях. Так были приняты разделы, посвященные правам и обязанностям трудящихся, избирательному праву, организации центральной и местной власти.

Особенно острая дискуссия разгорелась при обсуждении Положения «Об отделах ВЦИК», подготовленного подкомиссией А. И. Бердникова, Г. С. Гурвича и М. И. Лациса. Проект предлагал ликвидировать Совнарком как единое правительство и всю систему народных комиссариатов и заменить их особыми коллегиями — отделами ВЦИК. В ходе прений выступил Я. М. Свердлов, который напомнил, что вопрос о СНК уже решен ходом советского строительства и что Конституция должна лишь утвердить этот государственный орган.

Таким образом, к концу июня 1918 г. конституция была разработана лишь в основных чертах, а декларативная часть отсутствовала полностью.

На заседаниях ЦК РКП(б) 26 и 28 июня 1918 г. после обсуждения доклада Я. М. Свердлова о деятельности Конституционной комиссии, было принято решение о создании специальной комиссии



под председательством В. И. Ленина для завершения разработки конституции. Рассмотрев проекты конституции Наркомата юстиции (под редакцией М. А. Рейснера) и Конституционной комиссии ВЦИК, комиссия ЦК взяла за основу последний, внося в него ряд существенных изменений и дополнений. По инициативе В. И. Ленина в качестве декларативной части конституции была принята «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа».

Дальнейшая доработка проекта была проведена в комиссии, созданной на первом заседании V Всероссийского Съезда Советов. Конституционная Комиссия Всероссийского Съезда приняла проект комиссии ЦК РКП(б), внося в него редакционные изменения и дополнения. Окончательный текст Конституции РСФСР был принят V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г. После окончательной редакции ВЦИК текст был опубликован 19 июля 1918 г. в «Известиях ВЦИК» и с этого момента Конституция РСФСР вступила в действие.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что в процессе подготовки Конституции РСФСР 1918г. принимали участие представители разных партий, что наложило отпечаток на содержание конституционных проектов. В результате длительной работы Конституционной комиссии был выработан окончательный вариант текста, который включал в себя положения отдельных проектов. В целом, Конституция РСФСР 1918 г. отразила состояние переходного этапа развития общества, этапа поиска оптимальной модели нового социального устройства.

© Яковлев К. Л., 2018

## ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ ЛЕНИНГРАДЦЕВ В 1950–1960-Е ГГ. ВО ВРЕМЯ ДОСУГА

Историография проблемы правового воспитания в СССР в 1950–1960-е гг. достаточно обширна<sup>1</sup>. Одним из исследователей этого вопроса, Т. Н. Наумовой на материалах Новгородской области второй половины 1950-х — 1960-х гг., подчеркивалось вполне распространенное для всего Советского Союза явление: «правовая культура советского гражданина складывалась под воздействием целого ряда объективных факторов. Во многом в ее формировании важную роль играла целенаправленная правовоспитательная деятельность. В Советском Союзе была создана развернутая система правового воспитания, которая учитывала возрастные, образовательные, профессиональные и другие особенности различных категорий населения. В этой важной работе участвовали государственные органы, общественные организации, культурные и научные учреждения, средства массовой информации, трудовые и учебные коллективы»<sup>2</sup>.

Обращение к материалам Ленинграда демонстрирует, что утверждение Т. Н. Наумовой правомерно для этого региона СССР, а отмеченная ей роль культурно-просветительных учреждений в процессе правового воспитания населения иллюстрируется достаточным количеством архивного материала.

Фонд 105 Управления культуры исполнительного комитета ленинградского городского совета позволяет утверждать, что учреждениями культуры Ленинграда проводилась значительная работа по правовому воспитанию ленинградцев. Она организовывалась в садово-парковых комплексах, домах и дворцах культуры, клубах и других

---

\* Ярмолич Фёдор Кузьмич — научный сотрудник СПБНИИ РАН, доцент кафедры Истории Отечества ПСПбГМУ им. акад. И. П. Павлова, кандидат исторических наук.

<sup>1</sup> Например, *Балин Л. Е.* Правовое воспитание и предупреждение правонарушений органами внутренних дел. Ташкент, 1977. 79 с.; *Баранов П. П.* Правовое воспитание граждан СССР в духе советского патриотизма и социалистического интернационализма. Саратов, 1983. 128 с.; *Правовое воспитание в условиях демократизации советского общества: [Сб. ст.] / [Отв. ред. к. ю. н. А. П. Семитко].* Свердловск, 1991. 81 с. и т. д.

<sup>2</sup> *Наумова Т. Н.* Правовое воспитание населения СССР во второй половине 1950-х — 1960-х гг. (на примере Новгородской области) // *Вестник новгородского государственного университета.* 2006. № 39. С. 62.

учреждениях культуры и отдыха. В рамках указанных организаций использовался разнообразный инструментарий — лекции, семинары, беседы, встречи, диспуты и т. д.

Посещая клубные учреждения города, обыватель мог послушать доклады, посвященные юридическим вопросам. Одним из примеров подобного вида работы с посетителями выступает деятельность Стрельнинского клуба в 1954 г. В нем «в период подготовки к выборам в Верховный Совет СССР и выборов в Народные Суды клубом проведено докладов — 7, на темы: "Права и обязанности граждан СССР", "Конституция СССР самая демократичная в мире", "Международное положение", "Советский Суд — Народный Суд" и т.д.»<sup>1</sup>.

Наряду с традиционными методами, использовались и современные для того времени подходы в работе с посетителями. Так, например, в ДК исполкома Курортного райсовета лекции на правовые темы сопровождали диапозитивами и демонстрацией научно-популярных кинофильмов<sup>2</sup>.

Работа в домах культуры, парках и других местах массового отдыха ленинградцев, сопровождалась пропагандой советского права непосредственно около мест проживания горожан.

Так, в каждом городском районе отделы культуры районного исполкома проводили соответствующую работу с жителями своего района. Одним из многочисленных примеров этой деятельности выступает работа отдела культуры исполкома Василеостровского районного Совета депутатов трудящихся, который в 1953 г. провел 43 лекции, посвященные юридическим вопросам, которые посетило 1717 человека<sup>3</sup>.

На всем протяжении 1950 — 1960-х гг. количество лекций, семинаров и других форм пропаганды советского права увеличивалось. Более того, с традиционными формами популяризации права, появлялись новые. Например, в 1960-е гг. проводились радио- и телебеседы, посвященные правовым вопросам.

Однако, большое значение в формировании правовой культуры населения имеет не только теоретическая работа с обывателем, фор-

---

<sup>1</sup> Отчет о работе Стрельнинского клуба за 1954 г. // Центральный государственный архив литературы и искусства Санкт-Петербурга (далее ЦГАЛИ СПб). Ф. 105. Оп. 1. Д. 208. Л. 64.

<sup>2</sup> Отчет о работе Дома Культуры Исполкома Курортного Райсовета депутатов трудящихся г. Ленинграде за 1955 г. // ЦГАЛИ СПб. Ф. 105. Оп. 1. Д. 366. Л. 4.

<sup>3</sup> Отчет о лекционной работе 1953 года отдела культуры Исполнительного Комитета Василеостровского районного Совета депутатов трудящихся // ЦГАЛИ СПб. Ф. 105. Оп. 1. Д. 30. Л. 37.

мы и методы которой демонстрировались выше, но и реализация декларируемых принципов в реальной жизни.

К сожалению, последний аспект процесса формирования правового сознания советских граждан не всегда оказывался на должном уровне.

Архивные документы Управления культуры исполкома Ленгорсовета содержат сведения, свидетельствующие, что ленинградец, прослушав лекцию, посвященную правовым вопросам, мог отойдя от лектора на пару шагов убедиться, что правовая система СССР пока еще не находится на должном уровне.

Примеры хулиганства определенной части жителей Ленинграда, с одной стороны, и бездействие милиции, с другой, в местах массового отдыха ленинградцев нашли свое отражение в архивных документах 1950–1960-х гг.

Иллюстрируя это утверждение, можно привести две выдержки из документов: «Можно было бы много говорить по вопросу соблюдения общественного порядка в парке. Тут надо было бы сделать упрек и в адрес милиции, которая не всегда оперативно действует и обеспечивает общественный порядок»<sup>1</sup>.

И второй пример: «нельзя не учесть того обстоятельства, что в 1953 году в день открытия парка на его территории имели место многочисленные нарушения общественного порядка (вплоть до драки с поножовщиной).

Особенно важно в летний сезон 1954 года обеспечить Павловский парк ночными обходами милиции, т. к. установлено, что наибольшая часть хулиганских действий, причиняющих ущерб музейным ценностям и имуществу парка, происходила в ночное время (уродовалась скульптура парка, выламывались кусты с цветами, уничтожались клумбы с цветочными насаждениями, разбивались урны и скамейки, взламывались ларьки и киоски и наносился прочий ущерб парковому хозяйству).

Неоднократно были случаи, когда отдельные хулиганствующие элементы в дни народных гуляний, пользуясь лесными районами парка, раздевали отдыхающих в Павловском парке и отнимали у них ценные вещи (часы, одежду, велосипеды и пр.).

Одновременно с этим, следует обратить сугубое внимание на сознательный срыв культурно-просветительной работы в парке от-

---

<sup>1</sup> Стенографический отчет. Конференция посетителей парка по итогам работы летнего сезона 1954 г. // ЦГАЛИ СПб. Ф. 105. Оп. 1. Д. 185. Л. 29–31.

дельными хулиганами, которые нарочно поднимают шум, свист и дебош около эстрады и лектория парка в момент проведения там мероприятий»<sup>1</sup>.

Следует предположить, что существование определенного дисбаланса между теорией и практикой оказывал негативное влияние на формировании правового сознания ленинградцев.

© Ярмолич К. Ф., 2018

---

<sup>1</sup> ЦГАЛИ СПб. Ф. 105. Оп. 1. Д. 188. Л. 16.

Научное электронное издание

**РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ:  
УРОКИ ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ**  
(к 100-летию первой Конституции (Основного закона)  
РСФСР 1918 года и 25-летию Конституции  
Российской Федерации 1993 года)

Материалы  
региональной научно-практической конференции  
14 ноября 2018 года

**Составители:**

**Андрейцо** Сергей Юрьевич,  
*кандидат юридических наук, доцент;*

**Патрикеев** Виктор Евгеньевич,  
*кандидат юридических наук, доцент;*

**Удальцов** Андрей Александрович,  
*кандидат юридических наук, доцент*

**Компьютерная верстка**  
**Душкова** Анна Юрьевна

Системные требования: ПК с процессоров Intel Core i3 и более; 512 Мб и более; CD/DVD-ROM дисковод; Microsoft Windows XP и выше; SVGA 800×600 .16 bit и более; Internet Explorer; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше.

Подписано к использованию 12.11.2018.  
Объем 16,0 усл. авт. л. Заказ № 130/18. Тираж 100 экз.  
Санкт-Петербургский университет МВД России  
198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1