

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
и ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

3
2017

No 3

IJCSL

2017

Editorial Board

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

K.D. Sazon,
candidate of law
(Republic of Belarus)

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

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

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

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

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

R. Chingiz,
professor (Mongolia)

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

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

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

Редакционная коллегия

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Р. Кварацхелия,
доктор юридических наук
(Республика Грузия)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Н.И. Уткин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
(Российская Федерация)

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

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

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

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

Р. Чингиз,
профессор (Монголия)

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

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

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

Editorial office:

Chief editor of joint editorial

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor
of economics, professor, laureate
of the Russian Federation
Government prize in Science
and Technology.
E-mail: professor60@mail.ru

Editor in Chief
E.N. Khazov,
doctor of legal sciences, professor

Deputy editor in chief
L.t. Chikhladze,
doctor of legal sciences, associate
professor

Scientific secretary
M.V. Saudakhanov,
candidate of law

Representations

in Russia:
CEO of publishing house
«UNITY-DANA»
V.N. Zakaidze
1 Irina Levchenko,
Moscow, 123298
Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:
44 Kazbegi Avenue, Tbilisi
0186, Righteous Georgia
A. Kldeiseli
Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08)
Registration certificate
404498691

in USA:
3565 Edencroft Road,
Huntingdon Valley, Pennsylvania
David Skhirtladze,
MD, MPH +1 215-760-5939
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.
com

in Israel:
3, Tze'Elim, Yokneam
L.N. Tepman
doctor of economical sciences,
professor
E-mail: tepmn32@list.ru
Distributed by subscription
Index 80682 in catalog
of Agency «Rospechat»
Editorial staff and external reviewers
are not responsible for the quality,
accuracy and correctness of citing of
works by their authors.
Responsibility for the quality,
accuracy and correctness of citing of
works solely lies with the
www.unity-dana.ru
www.niion.org

Contents 3/2017

Special issue

History and present of the constitutional and municipal law at:
15 years in structure Moscow University Russian Interior
Ministry named V.ja. Kikitja..... 7

Compilation of articles

A.S. Prudnikov. Constitutional and legal regulation of labor
migration in Russia: Issues of theory and practice 11

P.V. Nesmelov, V.A. Boldarev, E.N. Khazov. Legal grounds for the
application of force by the police against criminals and offenders in the
protection and the protection of the rights and freedoms of man..... 14

L.A. Larina. The concept and types of guarantees of local self-
government 19

E.Yu. Zinchenko, O.V. Zinchenko. European convention on
the protection of human rights and fundamental freedoms: The
constitutional and legal mechanism of implementation in the
Russian Federation 22

V.S. Durnev. Normative contract as a source of municipal law 27

I.A. Gorsheneva, V.A. Ovsyannikov. Problems receivei crime in
the United States 30

V.N. Gontar, I. I. Ilyinsky, I.V. Kytrova. Interdependence,
assessment of efficiency of activity of police officers and their
remuneration in some foreign countries..... 34

N.N. Minyaylenko, A.E. Shnyrov. Structure of the law enforcement
system of the Russian empire on the eve of the First World War 39

M.V. Saudakhanov. Structure and constitutional and legal basis for
activity of the National police of Peru 43

T.A. Prudnikova. Topical aspects of implementation of the State
program on rendering assistance to voluntary resettlement to Russian
Federation of compatriots, living abroad 47

E.S. Pyankova. The acts of the President of the Russian Federation,
their concept and essence..... 51

V.V. Standezckaya, A.A. Semochkina, The main directions of
development and improvement of migration policy in Russia 56

V.E. Khazova, T.S. Mokhova. Methods for forming the institute of the head of the municipality in modern Russia	59
S.O. Kharlamov, V.F. Vorobyev. Quantitative and qualitative characteristics of the proceedings of the European Court of Human Rights	62
V.G. Ishchuk. Peculiarities of interaction of the authorized under human rights with the organs of the internal affairs on the question of compliance, protection and protection of constitutional rights and freedoms of human and citizen in the Russian Federation	66
O.P. Zelenkova, V.Yu. Dubrovsky. Implementation of state migration policy on the territory of municipalities in the Russian Federation	69
M.Yu. Zotin. The electoral system in the practice of Russian constitutionalism	73
D.A. Kaverin. Education reforms in the Russian Federation (1990-2012) and their importance	75
E.A. Braitseva, A.A. Nikonorov. Peculiarities of juvenile justice offenders	80
A.A. Ushakova. The basic constitutional principles of justice and their role in the activities of the Constitutional court of the Russian Federation.....	82
O.G. Yatkevich, V.E. Khazova. Current issues and features of providing lawyers for skilled legal assistance to servicemen of the national guard of the Russian Federation	89
N.V. Berdnikov, S.A. Egorov. Constitutional guarantees of political rights and freedoms of man and citizen and their realization in modern Russia.....	94
A.A. Ivanov, T.L. Matienko, N.D. Eriashvili. The Metropolitan Police under the Revolutionary vacchanalia of February 1917	97
V.i. Chervonjuk. Typology of constitutions	102

Содержание 3/2017

Спецвыпуск

История и современность кафедры конституционного и муниципального права: 15 лет в составе Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя 7

Подборка статей

А.С. Прудников. Конституционно-правовое регулирование трудовой миграции в России: Вопросы теории и практики 11

П.В. Несмелов, В.А. Болдарев, Е.Н. Хазов. Правовые основания применения силовых методов сотрудниками полиции против преступников и правонарушителей при охране и защите прав и свобод человека 14

Л.А. Ларина. Понятие и виды гарантий местного самоуправления 19

Е.Ю. Зинченко, О.В. Зинченко. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: Конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации..... 22

В.С. Дурнев. Нормативный договор как источник муниципального права 27

И.А. Горшенева, В.А. Овсянников. Проблемы рецидивной преступности в США 30

В.Н. Гонтарь, И.И. Ильинский, И.В. Кутрова. Взаимозависимость, оценки эффективности деятельности сотрудников полиции и оплаты их труда в ряде зарубежных стран 34

Н.Н. Миняйленко, А.Е. Шныров. Структура правоохранительной системы Российской империи накануне Первой Мировой войны..... 39

М.В. Саудаханов. Конституционно-правовые основы деятельности и структура Национальной полиции Перу 43

Т.А. Прудникова. Актуальные аспекты реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом 47

Е.С. Пьянкова. Акты Президента Российской Федерации, их понятие и сущность 51

Главный редактор
Объединенной редакции

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

Главный редактор

Е.Н.Хазов,
доктор юридических наук,
профессор

Зам главного редактора

Л.Т. Чихладзе
доктор юридических наук, доцент

Ученый секретарь

М.В. Саудаханов,
кандидат юридических наук

Представительства

в России:

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

в Грузии: 0177, Тбилиси,
пр. Александре Казбеги, 44

Анна Клдеисели
Справедливая Грузия
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru
Свидетельство о регистрации
404498691

в США: штат Пенсильвания,
г. Хантингдон Вэли,
ул. Эденкрофт Роуд 3565

Давид Схиртладзе,
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле: Иокнеам, ул. Цеелим, 8

Л.Н. Тепман
доктор экономических наук,
профессор
E-mail: tepmn32@list.ru

Редакция и внешние рецензенты
не несут ответственности
за качество, правильность и
корректность цитирования
произведений авторами статей.
Ответственность за качество,
правильность и корректность
цитирования произведений
несут исключительно авторы
опубликованных материалов.
www.unity-dana.ru
www.niion.org

В.В. Стандетская, А.А. Семочкина. Основные направления развития и совершенствования миграционной политики в России	56
В.Е. Хазова, Т.С. Мохова. Способы формирования института главы муниципалитета в современной России	59
С.О. Харламов, В.Ф. Воробьев. Количественно-качественная характеристика рассмотрения дел Европейским судом по правам человека	62
В.Г. Ищук. Особенности взаимодействия уполномоченного по правам человека с органами внутренних дел по вопросу соблюдения, охраны и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в РФ.....	66
О.П. Зеленкова, В.Ю. Дубровский. Реализация государственной миграционной политики на территории муниципальных образований в Российской Федерации.....	69
М.Ю. Зотин. Избирательная система в практике российского конституционализма.....	73
Д.А. Каверин. Реформы образования, проводимые в Российской Федерации (1990-2012 г.г.) и их значение	75
Е.А. Брайцева, А.А. Никоноров. Особенности осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей.....	80
А.А. Ушакова. Основные конституционные принципы судопроизводства и их роль в деятельности Конституционного суда Российской Федерации	82
О.Г. Яткевич, В.Е. Хазова. Актуальные вопросы и особенности оказания адвокатами квалифицированной юридической помощи военнослужащим национальной гвардии Российской Федерации	89
Н.В. Бердников, С.А. Егоров. Конституционные гарантии политических прав и свобод человека и гражданина и их реализация в современной России.....	94
А.А. Иванов, Т.Л. Матиенко, Н.Д. Эриашвили. Столичная полиция в условиях революционной вакханалии февраля 1917 года	97
В.И. Червонюк. Типология конституций.....	102

История и современность кафедры конституционного и муниципального права: 15 лет в составе Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

Кафедра конституционного и муниципального права была образована в 2002 году в структуре Московского университета МВД России, созданного Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июня 2002 г. №418 «О создании Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации» на базе трех высших учебных заведений МВД России.

Коллектив кафедры возглавил ученый Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор А.С. Прудников. С 2012 года кафедру возглавляет доктор юридических наук, профессор Е.Н. Хазов.

За кафедрой был закреплен ряд дисциплин: конституционное право России; муниципальное право; конституционное право зарубежных стран; государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов; правовые основы работы с молодежью; организация деятельности полиции зарубежных стран.

В течение всего времени функционирования кафедры прослеживалось устойчивое развитие нескольких поколений последователей воззрений на конституционно-правовую проблематику, позволившее осуществлять получение положительных результатов научных исследований, осуществляемых на кафедре, успешную подготовку научных и научно-педагогических кадров, последовательно совершенствовать уровень преподавания курсантам и слушателям Университета.



Неоценимый вклад в развитие научных идей, зародившихся и развивающихся на кафедре конституционного и муниципального права, внесли крупнейшие ученые конституционалисты, в разное время работавшие на кафедре.

Нельзя не отметить огромный вклад в процесс становления и развития кафедры таких ученых, как Зубова Игоря Николаевича, доктора юридических наук, профессора, Клишаса Андрея Александровича, доктора юридических наук, профессора, Сыдорука Ивана Ивановича, доктора юридических наук, профессора, Шахрая Сергея Михайловича, Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, Барщевского Михаила Юрьевича, Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, Глебова Игоря Николаевича, Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, Червонюка Владимира Ивановича, доктора юридических наук, профессора, Нурадинова Шамиля Магомедовича, Заслуженного сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора, Быкова Андрея Викторовича, доктора юридических наук, профессора.

В настоящее время на кафедре плодотворно работают: заместители начальника кафедры С.А. Егоров и Л.А. Ларина, профессора А.С. Прудников, В.И. Червонюк, Ш.М. Нурадинов, А.В. Быков, М.Ю. Барщевский, Л.В. Кинчене, Е.Ю. Зинченко и С.О. Харламов, доценты Т.В. Кикоть-Глуходедова, М.В. Чеишвили и С.А. Акимова, старшие преподаватели В.С. Дурнев и В.И. Забавка, преподаватели кафедры М.В. Саудаханов и А.А. Семочкина.



На основе концептуальных научных теоретических и методологических подходов научного коллектива на кафедре конституционного и муниципального права подготовлены и впоследствии защищены докторские и кандидатские диссертации, в которых прослеживается преемственность поколений коллектива кафедры: Среди них: Григорьев Илья Борисович, «Конституционное право на тайну сообщений как элемент института неприкосновенности частной жизни в Российской Федерации»; Бибиев Ахмед Шайхиевич, «Обеспечение конституционной законности в Чеченской Республике»; Орлова Эвелина Александровна, «Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»; Несмелов Павел Вячеславович, «Конституционно-правовое обеспечение права человека на неприкосновенность частной жизни в Российской Федерации»; Еремина Инна Станиславовна, «Конституционно-правовые основы защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом»; Рабкин Владимир Анатольевич, «Конституционные основы защиты государственной тайны в Российской Федерации»; Боронина Екатерина Юрьевна, «Конституционно-правовой механизм приобретения российского гражданства гражданами государств-участников СНГ»; Смирнов Александр Александрович, «Ограничение прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации при обеспечении обороны страны и безопасности государства»; Усков Дмитрий Геннадьевич, «Конституционные гарантии права на предпринимательскую деятельность»; Гордеев Игорь Витальевич, «Конституционная юстиция в государствах – членах СНГ»; Яковлева Надежда Владимировна, «Конституционно-правовой режим социального сиротства в России»; Мухаметшина Софья Шамилевна, «Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации»; Клишас Андрей Александрович, «Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах» (д.ю.н.), Михеева Марина Юрьевна, «Конституционно-правовые основы парламентского контроля в сфере финансов»; Иванова Наталья Александровна, «Защита основных прав и свобод граждан в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации»; Денисова Анастасия Сергеевна, «Обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в условиях особых правовых режимов»; Димитрова Светлана Александровна, «Обеспечение конституционной безопасности федеративного государства в условиях современного развития Российской Федерации (конституционно-

правовой аспект»); Амусова Лариса Сергеевна, «Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации (на примере краев)»; Урюпин Александр Николаевич, «Конституционно-правовой статус Общественной палаты Российской Федерации»; Гороховцев Олег Викторович, «Конституционная ответственность в Российской Федерации»; Кузнецова Зоя Николаевна, «Конституционное право граждан на забастовку и его гарантии»; Артемьев Александр Михайлович, «Государственная правоохранительная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение»; Михайлова Елена Владимировна, «Право на гражданство в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты»; Титова Лариса Евгеньевна, «Конституционные основы административно-правового регулирования паспортно-визовой деятельности в Российской Федерации»; Дурнев Владимир Сергеевич, «Гарантии конституционного контроля в Российской Федерации»; Боброва Клара Назимовна, «Конституционно-правовая характеристика формы российского государства и направления ее развития»; Миронов Артур Леонович, «Реализация конституционного права человека и гражданина на получении квалифицированной юридической помощи при осуществлении правосудия»; Степанов Артем Александрович, «Опыт обеспечения конституционных прав граждан Австралии и возможность его использования в современных российских условиях»; Зраева Ирина Михайловна, «Конституционно-правовые основы миграционного учета в Российской Федерации»; Бобров Константин Олегович, «Право на эффективные средства правовой защиты: конституционная природа, проблемы реализации в Российской Федерации»; Астапенко Павел Николаевич, «Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и российской Федерации (сравнительно-правовой анализ)» (д.ю.н); Рыкова Ирина Юрьевич, «Конституционно-правовое обеспечение свободы вероисповедания в России»; Макаренко Ирина Леонидовна, «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (конституционно-правовой аспект)»; Кикоть-Глухоедова Татьяна Владимировна, «Система обеспечения внутренней безопасности США: конституционно-правовой аспект»; Солукова Анна Александровна, «Институт полномочных представителей президента Российской Федерации в Федеральных округах»; Бушкевич Виктор Васильевич, «Конституционно-правовое обеспечение прав молодежи»; Полещук Алексей Сергеевич, «Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации»; Артюхов Юрий Сергеевич, «Ответственность главы муниципального образования (конституционно-правовой аспект)»; Хазиева Регина Рафисовна, «Правовой статус депутата органа местного самоуправления»; Шакун Надежда Владимировна, «Социальные права человека и гражданина в России и их конституционно-правовое обеспечение»; Сазон Константин Дмитриевич, «Право убежища в государствах-участниках Содружества Независимых Государств»; Лысов Павел Константинович, «Конституционно-правовые основы судебной власти в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития»



На кафедре действует научная школа, включающая концептуальные основы направления исследования на тему «Государственно-правовые основы защиты прав и свобод человека и гражданина». Среди тем, разрабатываемых в рамках научной школы, можно выделить следующие:

«Конституционно-правовое обеспечение судебной власти в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития»; «Правовой режим приобретения гражданства в упрощенном порядке и его применение в конституционной практике России»; «Конституционно-правовые основы реализации полицейской функции в Российской Федерации»; «Конституционные механизмы взаимодействия партийных объединений (фракций, групп) в законодательной деятельности современного парламента (сравнительно-правовой анализ)»; «Защита личных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и странах СНГ (сравнительно-правовое исследование)»; «Конституционно-правовое обеспечение права человека на жизнь в России»; «Взаимодействие органов полиции с общественными организациями»; «Конституционно-правовые основы государственного управления в Российской Федерации»; «Конституционно-правовое регулирование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в обеспечении гарантий государственной защиты личных прав и свобод граждан»

Профессора Е.Н. Хазов, А.С. Прудников, А.В. Быков, Ш.М. Нурадинов принимают участие в работе специализированных советов по присуждению степени доктора и кандидата юридических наук при Московском университете МВД РФ имени В.Я. Кикотя.

Кафедрой конституционного и муниципального права были представлены предложения в План фундаментальных научных исследований стратегического, прогнозного и аналитического характера, вытекающих из современных концептуальных задач органов внутренних дел Российской Федерации в виде фундаментального научного исследования на тему «Вооруженные силы и полиция современного государства: конституционно-правовые проблемы».

Профессора и преподаватели кафедры вносят свой вклад в совершенствование науки конституционного и муниципального права, осуществляя научные исследования, направленные на прикладное использование результатов. Так в 2015 году кафедрой было осуществлено и внедрено научное исследование по направлению деятельности научной школы по теме: «Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий».

Уже традиционным для коллектива кафедры можно признать ежегодное наличие существенного количества опубликованных монографий, учебников, учебных пособий, методических рекомендаций, научных статей и иных научных трудов по исследовательскому направлению.

Коллективом поддерживаются межкафедральные связи с родственными кафедрами и центрами филиалов Университета, Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Российского университета дружбы народов, Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, Академий МВД Республики Беларусь, Научно-исследовательского института ФСИН России и других вузов России и зарубежных государств.

Ученые научной школы активно участвуют в научно-представительских мероприятиях, организуя и подготавливая проведение конференций и круглых столов, научных семинаров и симпозиумов. По результатам проведенных мероприятий издаются сборники выступлений и трудов, отражающие основные мысли и идеи участников мероприятий.

Кафедра конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, несомненно, обладает высоким научным и педагогическим потенциалом и вносит существенный вклад как в подготовку высококвалифицированных кадров для органов внутренних дел, так и в развитие науки конституционного права.

УДК 34
ББК 67

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF LABOR
MIGRATION IN RUSSIA:
ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Anatoly Semenovich PRUDNIKOV,
Honored lawyer of the Russian Federation,
Dr. of Law, Professor, Department of constitutional and
municipal law Moscow University of the MIA of Russia
named after V. Ya. Kikot

Анатолий Семенович ПРУДНИКОВ,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры конституционного и муниципального
права Московского Университета МВД России
им. В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.14 - административное право, административный процесс

Annotation: In this article we explore actual problems of implementation by foreign citizens of labor activity in the Russian Federation. We raise issues of constitutional and legal regulation of labor migration in Russia: features and considerations.

Keywords: foreign citizen; employee; employment; execution of works (rendering of services); patent; permission to work; employer

Аннотация: В данной статье отражены актуальные проблемы осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации. В ней затронуты вопросы конституционно-правового регулирования трудовой миграции в России: особенности и основные аспекты.

Ключевые слова: иностранный гражданин; работник; осуществление трудовой деятельности; выполнение работ (оказание услуг); патент; разрешение на работу; работодатель

Порядок осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации определен Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Так, под трудовой деятельностью иностранного гражданина понимается работа такого гражданина на основании трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

В соответствии с общим порядком, установленным Федеральным законом, работодатель, заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных граждан при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста 18 лет при наличии разрешения на работу или патента.

Также, временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осу-

ществлять трудовую деятельность по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте.

Работодатель или заказчик работ (услуг) не вправе привлекать иностранного гражданина к трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу или патенте.

За нарушение указанных положений Федерального закона Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность как в отношении иностранного гражданина, так и привлекающего его работодателя (часть 1 статьи 18.10 и часть 1 статьи 18.15). Продолжая говорить о положениях действующего законодательства, касающихся всех иностранных гражданах, осуществляющих трудо-

вую деятельность на территории Российской Федерации, необходимо отметить, что работодатели, заказчики работ (услуг), привлекающие для осуществления трудовой деятельности иностранного гражданина, обязаны уведомлять территориальный орган МВД России в субъекте Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин осуществляет трудовую деятельность, о заключении и прекращении (расторжении) с данным иностранным гражданином трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

Срок для направления соответствующего уведомления не должен превышать трех рабочих дней с даты заключения или прекращения (расторжения) договора.

Еще одним положением, относящимся ко всем иностранным гражданам, получающим разрешительные документы, дающие право на осуществление трудовой деятельности, является обязанность территориального органа осуществить в части касающейся мероприятия по постановке иностранного гражданина на налоговый учет.

Законом определено, что после принятия к рассмотрению документов для оформления иностранному гражданину разрешения на работу или патента территориальный орган проверяет факт постановки на учет в налоговом органе иностранного гражданина на основании сведений, имеющихся в государственной информационной системе миграционного учета.

Особенностью оформления разрешения на привлечение и использование иностранных работников в части, касающейся территориальных органов, является необходимость получения в органе государственной службы занятости населения субъекта Российской Федерации заключения о привлечении и об использовании иностранных работников.

Сотрудник территориального органа, ответственный за рассмотрение заявления, не позднее дня, следующего за днем приема документов, оформляет и направляет в соответствующий орган занятости межведомственный запрос о предоставлении заключения¹.

При этом, поступление из органа занятости заключения, содержащего решение о нецелесообразности привлечения и использования иностранных работников, является основанием для отказа в выдаче разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Если говорить о статистике, то в 2016 году трудовым мигрантам, прибывшим на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, первично оформлено 1,5 млн патентов. Количество переоформленных патентов составило 155,4 тыс. Таким образом, количество всех оформленных патентов уменьшилось на 6,9% в сравнении

с АППГ. Более половины (59,1%) патентов оформляются, в том числе переоформляются, для работы у юридических лиц.

Всего с начала 2016 года выдано почти 1,6 млн патентов, половина

из которых – в г. Москве (25,7%), г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области (16,9%), Московской области (11,4%). Одновременно с этим значительный прирост числа выданных патентов отмечается в Чеченской Республике (226,7%), республиках Ингушетия (161,3%) и Бурятия (73,4%)².

Несмотря на снижение количества оформленных патентов, сумма налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа

за приобретение патентов, поступившая в бюджеты субъектов Российской Федерации, выросла на 34,8% и составила 44,9 млрд рублей (АППГ – 33,3 млрд рублей)³.

Всего на конец 2016 года зафиксировано 1,4 млн действительных патентов.

От работодателей поступило более 1,7 млн уведомлений о заключении трудового или гражданско-правового договора с иностранными гражданами,

в том числе 584,0 тыс. – в отношении иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность без разрешительных документов, 1,1 млн – по патенту. За это же время поступило 1,1 млн уведомлений о расторжении таких договоров.

Функция по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников реализуется ГУВМ МВД России во взаимодействии как с заинтересованными государственными органами Российской Федерации

в рамках поручений, предусмотренных межведомственными планами

по противодействию незаконной миграции, экстремизму, борьбы с преступностью, так и с компетентными органами государств – участников СНГ.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 1315 от 08 декабря 2016 года были введены некоторые ограничения трудоустройства иностранных работников в некоторых отраслях экономики России и определен предельно допустимый удельный вес сотрудников-мигрантов в штате организаций. Так, в сравнении с прошлым годом, в 2017 г. удельный вес иностранцев в штате организаций сухопутного пассажирского транспорта снижен на 10% и составляет 30% от общей штатной численности персонала, в сфере автомобильных грузовых перевозок – снижение составило 5% (35% в 2016 году, 30% - в 2017 г.). По-прежнему не допускается трудоустройство иностранных граждан в таких отраслях экономики страны:

- ◆ розничная реализация медикаментов через аптечную сеть;
- ◆ торговля в розницу на рынках и через нестационарные торговые павильоны, точки;
- ◆ любая розничная торговая деятельность без привязки к конкретному адресу места на рынке, магазина или палатки.

Если работодатель нарушил правила приема на работу иностранцев, то в отношении его могут быть применены санкции в виде административного штрафа, размер которого будет зависеть от правового статуса нарушителя⁴. С работника при нарушении правил потребуют уплатить штраф размером от 2 тысяч до 5 тысяч рублей; с должностных лиц взыщут от 25 тысяч до 50 тысяч; с компании (юридического лица) – от 250 тысяч до 800 тысяч рублей. В то же время деятельность недобросовестных работодателей может быть приостановлена на срок от 14 до 90 дней.

Привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации граждан иностранных государств — членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) осуществляется в упрощенном порядке с учетом положений Договора о ЕАЭС (в частности, ст. 97 названного Договора). К гражданам государств — членов ЕАЭС относятся в том числе граждане Казахстана, Армении, Беларуси и Кыргызстана.

Упрощенный порядок привлечения к трудовой деятельности в РФ граждан иностранных государств — членов ЕАЭС предполагает, в частности, следующее:

- ◆ работодатели (заказчики работ, услуг) вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности в РФ таких иностранцев без учета ограничений по защите национального рынка труда (п. 1 ст. 97 Договора о ЕАЭС). Например, при приеме на работу указанных лиц работодателю не нужно учитывать ограничения, которые касаются ежегодно устанавливаемой Правительством РФ в соответствии с п. 5 ст. 18.1 Закона № 115-ФЗ допустимой доли иностранных работников, используемых в определенных отраслях экономики.

- ◆ данным гражданам для осуществления трудовой деятельности в России не требуется получать разрешение на работу или патент.

- ◆ в целях осуществления гражданами иностранных государств — членов ЕАЭС трудовой деятельности в РФ признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) указанных государств, без про-

ведения установленных законодательством РФ процедур признания документов об образовании.

Исключение составляют случаи, когда названные граждане претендуют на занятие педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельностью в РФ. Для занятия такими видами деятельности им необходимо пройти установленную законодательством РФ процедуру признания документов об образовании, выданных в упомянутых государствах.

Документы об ученых степенях и ученых званиях, выданные уполномоченными органами иностранных государств — членов ЕАЭС, признаются в соответствии с законодательством РФ. Работодатель (заказчик работ, услуг) вправе запрашивать нотариальный перевод на русский язык документов об образовании, а также для верификации этих документов направлять запросы, в том числе путем обращения к информационным базам данных, в образовательные организации (учреждения образования, организации в сфере образования), которые выдали документы, и получать соответствующие ответы.

Отметим, что, несмотря на упрощенный порядок привлечения к трудовой деятельности в России граждан иностранных государств — членов ЕАЭС, работодатели и заказчики работ (услуг) обязаны уведомлять о заключении и прекращении (расторжении) трудового или гражданско-правового договора с такими иностранцами территориальный орган ГУВМ МВД России в субъекте РФ, на территории которого данные иностранные граждане осуществляют трудовую деятельность.

¹См.: Прудников А.С. Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8, С.28

²См.: Прудников А.С. Административная ответственность за нарушения правил режима государственной границы и других пограничных территорий. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. С.16

³См.: Акимова С.А. Особенности конституционного закрепления принципов регулирования отношений, связанных с гражданством. Вестник Московского университета МВД России. Юбилейный выпуск. 2013. № 6. С. 37.

⁴См.: Прудникова Т.А. Теоретико-методологические и правовые основы регулирования миграционных процессов (на примере России и государств-членов Европейского Союза). Монография. М.: ЮНИТИ- ДАНА: Закон и право, 2015. С. 184.

⁵http: www.mvd.ru

УДК 34
ББК 67

LEGAL GROUNDS FOR THE APPLICATION OF FORCE BY THE POLICE AGAINST CRIMINALS AND OFFENDERS IN THE PROTECTION AND THE PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ СИЛОВЫХ МЕТОДОВ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ ПРОТИВ ПРЕСТУПНИКОВ И ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ ПРИ ОХРАНЕ И ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Pavel Vyacheslavovich NESMELOV,
associate Professor of activities of internal
Affairs agencies in special conditions of UNK SP
Moscow University of the MIA of Russia
named after V. J. Kikot, PhD

Victor Anatolyevich BOLDAREV,
Deputy head of the Department
Fire training Moscow University of the MIA of Russia
named after V. J. Kikot

Eugene Nikolaevich KHAZOV,
head of Department of constitutional and
municipal law of the Moscow University
The interior Ministry of Russia named after V. J. Kikot
doctor of legal Sciences, Professor

Павел Вячеславович НЕСМЕЛОВ,
доцент кафедры деятельности ОВД в особых усло-
виях УНК СП Московский университет МВД Рос-
сии имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

Виктор Анатольевич БОЛДАРЕВ,
заместитель начальника кафедры Огневой под-
готовки Московского Университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Евгений Николаевич ХАЗОВ,
начальник кафедры конституционного
и муниципального права Московского
Университета МВД России имени В.Я. Кикотя
доктор юридических наук, профессор

Annotation. The article describes the Foundation and application of physical force, special means and firearms police officers in their activities on the territory of the Russian Federation. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords : police, application of physical force, special means, the use of firearms

Аннотация. В статье рассмотрены основания и особенности применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудникам полиции в своей деятельности на территории Российской Федерации. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова : сотрудник полиции, применение физической силы, применение специальных средств, применение огнестрельного оружия

Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации¹, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также - граждане; лица)², для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности³.

Для борьбы с преступностью⁴, обеспечения правопорядка сотрудники полиции наделяются дополнительными полномочиями по применению физической силы, специальных средств и огнестрель-

ного оружия⁵. Это меры специального характера, поэтому их реализация должна основываться на строгой правовой основе с учетом обеспечения охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина⁶.

Сотрудник полиции имеет право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия лично или в составе подразделения (группы) в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами⁷, Федеральным законом «О Полиции»,»Об

оперативно-розыскной деятельности»⁸, «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁹, и другими федеральными законами.

Необходимо сказать, что применение огнестрельного оружия в отличие от других мер административного пресечения всегда носит активный характер, в то время как использование физической силы и специальных средств в некоторых случаях происходит в форме пассивного сопротивления. В частности, специальные средства применяются для принудительной остановки автотранспорта, либо для препятствования движения толпы¹⁰. Сотрудник полиции при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются физическая сила, специальные средства или огнестрельное оружие, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан соблюдать конституционные права и свободы человека¹¹ и стремиться к минимизации любого ущерба¹².

Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, если не силовые способы не обеспечивают выполнения возложенных на полицию обязанностей, в следующих случаях: для пресечения преступлений и административных правонарушений; для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц; для преодоления противодействия законным требованиям сотрудника полиции¹³.

Говоря о специальных средствах, то сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять специальные средства в следующих случаях: для отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции; для пресечения преступления или административного правонарушения; для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции; для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться; для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление; для доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц заключенных под стражу, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе; для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков; для пресечения мас-

совых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций; для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции об остановке; для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения; для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия¹⁴.

Сотрудник полиции имеет право применять следующие специальные средства: палки специальные; специальные газовые средства; средства ограничения подвижности. При отсутствии средств ограничения подвижности сотрудник полиции вправе использовать подручные средства связывания; специальные окрашивающие и маркирующие средства; электрошоковые устройства; светошоковые устройства; служебных животных; световые и акустические специальные средства; средства принудительной остановки транспорта; средства сковывания движения; водометы; бронемшины; средства защиты охраняемых объектов (территорий), блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия; средства разрушения преград.

Сотрудник полиции имеет право применять специальные средства во всех случаях, когда настоящим Федеральным законом разрешено применение огнестрельного оружия.

Сотруднику полиции запрещается применять специальные средства: в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних лиц, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции; при пресечении незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций.

Специальные средства применяются с учетом следующих ограничений: не допускается нанесение человеку ударов палкой специальной по голове, шее, ключичной области, животу, половым органам, в область проекции сердца; не допускается применение водометов при температуре воздуха ниже нуля градусов Цельсия; не допускается применение средств принудительной остановки транспорта в отношении транспортных средств, предназначенных для перевозки пассажиров (при наличии пассажиров), транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, а также в отношении мотоциклов, мотоколясок, моторолле-

ров и мопедов; на горных дорогах или участках дорог с ограниченной видимостью; на железнодорожных переездах, мостах, путепроводах, эстакадах, в туннелях; установка специальных окрашивающих средств на объекте осуществляется с согласия собственника объекта или уполномоченного им лица, при этом сотрудником полиции принимаются меры, исключающие применение указанных средств против случайных лиц. Применение водометов и бронемашин осуществляется по решению руководителя территориального органа с последующим уведомлением прокурора в течение 24 часов.

Говоря о применении огнестрельного оружия, то следует обратить внимание на практику применения оружия в зарубежных странах¹⁵ и подчеркнуть следующее. В научной литературе в свое время отмечалось «...являясь физическим средством пресечения неправомерных действий, огнестрельное оружие представляет собой такое техническое устройство, результат применения которого, как указывали еще отечественные юристы начала нынешнего века, не может быть учтен заранее»¹⁶.

Применение оружия может дать непредсказуемые фактические последствия: от легкой раны до смерти лица¹⁷. И в том, и в другом случае решающую роль могут сыграть случайные факторы: окружающая обстановка, почва, дорожное покрытие и даже конструктивные особенности табельного оружия, которым оснащена полиция¹⁸.

Одним из характерных признаков применения огнестрельного оружия является реализация данной меры в сверх экстремальных, стрессовых условиях¹⁹. Причем стресс вызывают как сами общественно опасные действия правонарушителя, так и осознание возможности причинения серьезного вреда в результате выстрела, кроме того — и боязнь ответственности за причиненный ущерб и невыполнение служебного долга. По мнению авторов, исследовавших особенности психических процессов сотрудников полиции в ситуации действия оружием, данная мера принуждения всегда реализуется в экстремальных условиях и характеризуется особым напряжением психологических сил лица²⁰.

Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять огнестрельное оружие в следующих случаях: для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья; для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции; для освобождения заложников²¹; для задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными

средствами задержать это лицо не представляется возможным; для задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ; для отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан; для пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц.

Сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие: для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан²²; для обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции; для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения; для производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх или в ином безопасном направлении.

Запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции. Сотрудник полиции не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица²³.

Сотрудник полиции обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, первую помощь, а также принять меры по предоставлению ему медицинской помощи в возможно короткий срок. О причинении гражданину телесных повреждений в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия полиция в возможно короткий срок, но

не более 24 часов уведомляет близких родственников или близких лиц гражданина²⁴. О каждом случае причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия уведомляется прокурор в течение 24 часов. Сотрудник полиции обязан по возможности сохранить без изменения место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если в результате применения им физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия гражданину причинено ранение либо наступила его смерть.

О каждом случае применения физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина или причинен материальный ущерб гражданину либо организации, а также о каждом случае применения специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник полиции обязан сообщить непосредственному начальнику либо руководителю ближайшего территориального органа или подразделения полиции и в течение 24 часов с момента их применения представить соответствующий рапорт.

Перечень состоящих на вооружении полиции специальных средств, огнестрельного оружия и патронов к нему, боеприпасов устанавливается Правительством Российской Федерации. Не допускается принятие на вооружение полиции специальных средств²⁵, огнестрельного оружия и патронов к нему, боеприпасов, которые наносят чрезмерно тяжелые ранения или служат источником неоправданного риска.

В состоянии необходимой обороны, в случае крайней необходимости или при задержании лица, совершившего преступление, сотрудник полиции при отсутствии у него необходимых специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства, а также по основаниям и в порядке, которые установлены Федеральным законом «О Полиции»²⁶, применять иное не состоящее на вооружении полиции оружие²⁷.

Сотрудник полиции обязан проходить специальную подготовку²⁸, а также периодическую проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия²⁹. Содержание программ специальной подготовки сотрудников полиции определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел³⁰.

Право на применение световых и акустических специальных средств, а также средств разрушения преград имеет сотрудник полиции, получивший в установленном порядке соответствующий допуск.

Сотрудник полиции, не прошедший проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической

силы, специальных средств и огнестрельного оружия, проходит аттестацию на соответствие замещаемой должности³¹. До вынесения решения о соответствии замещаемой должности сотрудник полиции отстраняется от выполнения обязанностей, связанных с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Превышение сотрудником полиции полномочий при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Сотрудник полиции не несет ответственность за вред, причиненный гражданам и организациям при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, если применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия осуществлялось по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством.

¹ Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014)// Собрание законодательства Российской Федерации. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.dov.ru.>

² Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М., Освелюк А.М., Опалева А.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миранов А.Л. Зинченко Е.Ю. Конституционное право России. Учебник 8-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

³ Ст. 1 Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции»(с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016)»Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, N 7, ст. 900. <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Абакумов О.Б., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н. Криминальная среда, как объект оперативно - розыскной деятельности (теоретический и прикладной аспекты). Москва, 2014.

⁵ Хазов Е.Н., Яндовский А.Н. Влияние профессионализма сотрудников на уровень престижа органов и подразделений МВД РФ. Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 6. С. 112-115.

⁶ Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. Москва, 2004.

⁷ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ(ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении»-Собрание законодательства РФ», 04.06.2001, N 23, ст. 2277. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ(ред. от 12.03.2014) «О военном положении»Собрание законодательства РФ», 04.02.2002, N 5, ст. 375. <http://www.pravo.gov.ru>

⁸ Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016)«Об оперативно-розыскной деятельности»Собрание законодательства РФ», 14.08.1995, N 33, ст. 3349, <http://www.pravo.gov.ru>

⁹ Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 04.07.2016, N 27 (Часть I), ст. 4159, <http://www.pravo.gov.ru>.

- ¹⁰ Фролов В.В. Административное пресечение как мера административно-правового принуждения. — Томск, 2001
- ¹¹ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России Москва, 2013.
- ¹² Кокорев А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007.
- ¹³ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) «Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, N 7, ст. 900. <http://www.pravo.gov.ru> в и сфере «О 03.07.2016 305-ФЗ N Российской Федерации акты вешеств внесений государственного за закон законодательные изменений их контроля миграции» наркотических оборотом от отдельные прекурсоров психотропных с связи совершенствованием средств, управления ovh7kmljsh1gh8h0qnpghchbhdthfgih3uh6h5heharhh2h9hgh4
- ¹⁴ Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка. Административное право и процесс 2013. №7. с. 32-35.
- ¹⁵ Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Скрипкин Г.Ф., Горшенева И.А., Саудаханов М.В., Миронов А.Л., Егоров С.А. Организация деятельности полиции (милиции) зарубежных государств. Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров
- ¹⁶ См.: Гаген В.А. Учебник административного права. — Ростов, 1916. — С. 8 // Цитируется по работе А.И. Елистратова Административное право РСФСР. — Л., 1925. — С. 78.
- ¹⁷ Каплунов А.И., Милоков С.Ф., Уткин Н.И. Правовые основы применения и использования огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел. учебное пособие для курсантов и слушателей образовательных учреждений системы МВД России юридического профиля. Санкт-Петербург, 2001 Сер. безопасность человека и общества.
- ¹⁸ Фролов В.В. Административное пресечение как мера административно-правового принуждения. — Томск, 2001
- ¹⁹ Аврутин Ю.Е., Пряхина М.В., Самарин Н.Ю., Статный В.М. Оперативно - разыскная психология. Москва, 2010.
- ²⁰ Хвастунов А.А., Колюхов В.Г. Применение оружия как экстремальная ситуация деятельности сотрудников органов внутренних дел. — Домодедово, 1994.
- ²¹ Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика. Вестник экономической безопасности. 2015. № 6. С. 95-99.
- ²² Каплунов А.И. О правомерности применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия для остановки транспортного средства. Административное право и процесс. 2015 №4 с.36-41.
- ²³ Каплунов А.И., Милоков С.Ф., Уткин Н.И. Правовые основы применения и использования огнестрельного оружия сотрудниками органов внутренних дел. учебное пособие для сотрудников органов внутренних дел/Москва, 2004.(2-е издание переработанное)
- ²⁴ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль и значение обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 6. С. 60-62.
- ²⁵ Богданов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д., Яковец Е.Н. Особенности противодействия киберпреступности подразделениями уголовного розыска для курсантов, слушателей, адъюнктов, преподавателей образовательных учреждений органов внутренних дел и практических работников правоохранительных органов, специализирующихся по линии борьбы с преступностью в сфере компьютерной информации / Москва, 2016.
- ²⁶ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) «Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, N 7, ст. 900. <http://www.pravo.gov.ru>
- ²⁷ Эриашвили Н.Д., Зубач А.В., Бочаров С.Н., Демидов Ю.Н., Кононов П.И., Костенников М.В., Куракин А.В., Зырянов С.М., Стахов А.И., Бекетов О.И., Калгина А.А., Головкин В.В., Братановский С.Н., Саудаханов М.В., Прудникова Т.А., Амелчакова В.Н. Административное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности Юриспруденция / Москва, 2017.
- ²⁸ Богданов А.В., Завьялов И.А., Закурдаев А.Н., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н., Чикова Я.Н., Шаламов Р.Г., Яковец Е.Н. Противодействие органов внутренних дел киберпреступности. Учебно-методическое пособие предназначено для курсантов, слушателей, адъюнктов, преподавателей образовательных учреждений органов внутренних дел и практических работников правоохранительных органов, специализирующихся по линии борьбы с преступностью в сфере компьютерной информации. / Учебно-методическое пособие под ред. профессора Михайлова Б.П.. Москва, 2015.
- ²⁹ Костенников М.В., Куракин А.В., Адмиралова И.А., Бочаров С.Н., Босхамджиева Н.А., Гришкочев А.А., Горин Е.В., Елисеев А.В., Иванова Л.В., Зубач А.В., Кашкина Е.В., Купреев С.С., Кареева-Попелковская К.А., Марьян Г.В., Молянов А.Ю., Макаров А.А., Обыденнова Т.В., Редкоус В.М., Трегубова Е.В., Труфанов М.Е. и др. Административная деятельность ОВД. Учебник / Москва, 2016. Сер. 66 Специалист (1-е издание)
- ³⁰ Хазов Е.Н., Гончаров С.И. Кадровое обеспечение высших учебных заведений МВД России организационно-правовые аспекты / Москва, 2004.
- ³¹ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления морально-нравственного воспитания сотрудников полиции в территориальных подразделениях МВД России и особенности их совершенствования. В сборнике: Актуальные вопросы эволюции полицейского права как характерного типа Российского права. сборник профессорско-преподавательского состава и адъюнктов. Москва, 2015. С. 74-80.

УДК 34
ББК 67

THE CONCEPT AND TYPES OF GUARANTEES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Larisa Anatolyevna LARINA,

Candidate of law sciences, associate Professor,
Deputy head of the Department of constitutional and
municipal law Moscow University of the MIA of Russia
named after V. Ya. Kikot.

Лариса Анатольевна ЛАРИНА,

Кандидат юридических наук, доцент, заместитель
начальника кафедры конституционного и муниципаль-
ного права Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя.

Annotation. The article considers the main guarantees of activity of local self-government. Mechanisms for the implementation and guarantee of local self-government are being proposed in the article.

Keywords: local government; guarantees of local self-government; political guarantees; financial guarantees; social protection; cultural and ideological (spiritual) guarantee, organizational guarantee; special (legal) guarantees

Аннотация. В статье рассматриваются основные гарантии деятельности местного самоуправления. Предлагаются механизмы реализации и обеспечения гарантии местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление; гарантии местного самоуправления; политические гарантии; экономические гарантии; социальные гарантии; культурно-идеологические (духовные) гарантии, организационные гарантии; специальные (юридические) гарантии

Становление системы и эффективность осуществления задач и функций местного самоуправления напрямую зависят от того, насколько полно обеспечены и защищены права местного самоуправления. Одним из основных элементов механизма обеспечения прав местного самоуправления является система гарантий этих прав¹.

Под гарантиями местного самоуправления принято понимать условия, средства, предпосылки, способы, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю защиту прав муниципальных образований. В литературе встречаются и другие определения гарантий местного самоуправления. Некоторые авторы, например, предлагают ввести общее определение «гарантии» и рассматривать их как различные виды условий, способствующих реализации прав муниципальных образований².

Гарантии должны быть направлены на практическую реализацию прав местного самоуправления. Таким образом, можно сформулировать следующее определение гарантий местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления – это условия и средства, позволяющие обеспечить реализацию и эффективную правовую защиту прав местного самоуправления.

Выделяют две основные группы гарантий: общие гарантии местного самоуправления и специальные (юридические) гарантии местного самоуправления. Рассмотрим общие гарантии. К общим гарантиям местного самоуправления относятся: по-

литические, экономические, социальные, культурно-идеологические (духовные) и организационные³.

Под политическими гарантиями местного самоуправления следует понимать демократический характер политического режима в стране, который обуславливает не только предоставление населению права на местное самоуправление, но и его всемерную поддержку и защиту государством, многопартийность. Это система государственной власти, основанная на принципах разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов; народовластие, осуществляемое на основе политического и идеологического многообразия непосредственно народом, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий; выборность органов местного самоуправления⁴; реальное обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина и др⁵.

К экономическим гарантиям местного самоуправления относятся единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда; признание, разнообразие и равная защита различных форм собственности, в том числе муниципальной собственности.

Под социальными гарантиями местного самоуправления понимаются: социальная стабильность; наличие «среднего класса»; возможность удовлетворения минимальных потребностей каждого члена общества; эффективная система социального обеспечения, бесплатность основного общего и среднего профессионального образования; общедоступность культурных ценностей; деятельность государства, направленная на всестороннее развитие личности, и т.д.

К *культурно-идеологическим (духовным)* гарантиям следует отнести: существующую в стране систему культурных и идеологических ценностей; общий уровень общественного сознания, и в частности правосознания; идеологическое многообразие; запрет на разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни; оценку тех или иных явлений жизни прежде всего с позиции нравственности, справедливости; возможности личности реализовать свои способности на благо себе и всего общества; возможность межгосударственного обмена культурными ценностями; сложившиеся в обществе исторические, национальные, местные традиции и обычаи. Игнорирование органами местного самоуправления, государством исторических, культурных, национальных, а также местных традиций и обычаев затрудняет реализацию задач и целей местного самоуправления.

К *культурно-идеологическим гарантиям* также относятся:

- ♦ формирование муниципального права как комплексной отрасли права, выработка стратегии законодательной деятельности в области местного самоуправления;
- ♦ проведение фундаментальных научных исследований в области местного самоуправления;
- ♦ разработка современных муниципальных управленческих технологий.

Организационными гарантиями являются: наличие организационных структур, обеспечивающих реализацию и охрану прав местного самоуправления, т.е. действующая система государственных и общественных органов (законодательных, исполнительных, судебных органов государственной власти различных уровней, органов местного самоуправления, уполномоченного по правам человека и др.); демократический порядок формирования и деятельности структур местного самоуправления; использование форм прямого волеизъявления населения; подготовка кадров для органов местного самоуправления; материально-технические средства, обеспечивающие эффективность данной деятельности (здания, помещения, транспорт, средства связи, оргтехника; специально оборудованные помещения и технические средства для проведения голосования и т.п.)⁶.

Организационная самостоятельность местного самоуправления создает условия для участия граждан в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через представителей.

Как было сказано выше, правовой формой выражения общих гарантий являются специальные (или юридические) гарантии.

Специальные (юридические) гарантии местного самоуправления представляют собой совокупность способов и средств, установленных в действующем законодательстве, обеспечивающих деятельность всей системы местного самоуправления. Они закрепляются в Конституции РФ⁷, федеральных законах⁸ и подзаконных актах⁹, законах и подзаконных актах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований и др.¹⁰. К юридическим гарантиям, в частности, относятся правовые принципы организации и деятельности местного самоуправления; институт ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; порядок рассмотрения обращений органов местного самоуправления; судебная защита прав местного самоуправления и др.¹¹. Юридические гарантии направлены на обеспечение правовыми средствами нормальной деятельности местного самоуправления и его органов в решении задач местного значения и выполнении переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

К гарантиям местного самоуправления в г.Москве. Закон г.Москвы от 6 ноября 2002 года с последующими изменениями и дополнениями «Об организации местного самоуправления в городе Москве»¹² относит:

1. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также органами и должностными лицами местного самоуправления и гражданами. Решения этих органов могут быть отменены самими этими органами, должностными лицами или признаны недействительными по решению суда.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность соответствии федеральными законами и законами г.Москвы.

2. Рассмотрение обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к ко-

торым эти обращения направлены. Срок исполнения – **1 месяц со дня поступления обращения.**

3. Судебная защита местного самоуправления.

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными, нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти, должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, организаций, а также общественных объединений¹³.

К гарантиям и защите прав и свобод местного самоуправления в Московской области Устав Московской области в статье 76 относит не допущение ограничения прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами. Члены местного сообщества, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающие права местного самоуправления нормативные правовые акты Российской Федерации и Московской области и государственных должностных лиц. Осуществление контрольных полномочий органами государственной власти Московской области в отношении органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами Московской области¹⁴.

Органы и должностные лица местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий, закрепленных федеральными законами и уставом муниципального образования.

Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.В., Егоров С.А., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В. М.: ЮНИТИ-ДАНА, (Серия «Magister»). 2016 г. — 423 с.

⁵ Муниципальное право России. Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Чепурной А.Г., Кардашова И.Б., Антонова Н.А., Егоров С.А., Проценко Е.Д., Усатов Д.Н., Бровко Н.В., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Мещеряков А.Н., Староверова О.В., Акимова С.А. Москва, 2012. Сер. Dure lex, sed lex (6-е издание, переработанное и дополненное)

⁶ Муниципальное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Харламов С.О., Грачева М.А., Дурнев В.С., Михайлова Е.В., Саудаханов М.В. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

⁷ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131 ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст.3822. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁹ Указ Президента РФ от 22.12.1993 N 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, N 237, 25.12.1993 <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁰ Конституционное право России. Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Кирнос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелок А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров

¹¹ Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право. Хазов Е.Н., Иванцов С.В., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Михайлова Е.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Учебно-методическое пособие для кандидатов (соискателей) системы МВД, поступающих в адъюнктуру по научной специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Москва, 2017.

¹² Закон г. Москвы от 06.11.2002 N 56 (ред. от 28.12.2016) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // «Ведомости Московской Думы», 30.12.2002, N 12, ст. 276. <http://www.pravo.gov.ru>.

¹³ Практикум по учебной дисциплине «Муниципальное право» Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Назаров В.Ю., Харламов С.О., Чеишвили М.В., Дурнев В.С., Дорожка Ф.Л. для слушателей очной формы обучения факультета подготовки иностранных специалистов по направлению подготовки (специальности) 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности» Москва, 2016.

¹⁴ Муниципальное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Нурадинов Ш.М., Уткин Н.И., Харламов С.О., Несмелов П.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В.

учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей очной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹ Муниципальное право России. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелок А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. учебник / Москва, 2016. (8-е издание)

² Актуальные проблемы муниципального права. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, (Серия «Magister»). 2016 г. — 559 с.

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

⁴ Актуальные проблемы избирательного права Эбзеев Б.С.,

УДК 34
ББК 67

EUROPEAN CONVENTION ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS: THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM OF IMPLEMENTATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Yelena Yurevna ZINCHENKO,
Candidate of Law, Professor of the department
of constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia
named after V.Ya. Kikot

Olesya Vladimirovna ZINCHENKO,
Candidate of Law, Senior Deputy of the Deputy
Minister Office of the State Secretary of the Deputy
Minister

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

Олеся Владимировна ЗИНЧЕНКО,
кандидат юридических наук, старший референт
заместителя Министра аппарата статс-секретаря
заместителя Министра (И.Н. Зубова) ДДО
МВД России

Annotation. In this article, the constitutional legal mechanism for the implementation in the Russian Federation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the peculiarities of its change throughout the post-Soviet period of Russian history, are examined.

Keywords: European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, implementation of international treaties, state sovereignty

Аннотация. В настоящей статье рассматривается конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, особенности его изменения на протяжении постсоветского периода российской истории.

Ключевые слова: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский Суд по правам человека, реализация международных договоров, государственный суверенитет

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)¹ – один из наиболее значимых, краеугольных камней в фундаменте здания современного международного права. Не случайно к этому договору, особенностям его действия и механизмам реализации приковано столь пристальное внимание многих российских исследователей².

И.М. Ерофеев, например, пишет: «Принятие Конвенции последовало за ратификацией Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Однако, являясь ее продолжением и развитием, Конвенция не только провозгласила основополагающие права и свободы человека, но и создала эффективный механизм их защиты, который является наиболее прогрессивным в мире. Как отмечают американские исследователи

М. Джанис и Р. Кей, особенность данного механизма заключается, прежде всего в том, что страны, ратифицировавшие Конвенцию, подчиняются даже спорным решениям Европейского Суда. Конвенция была призвана не просто дополнить Декларацию прав человека, но и подтвердить традиционно ведущую роль Европейского Союза в создании и развитии демократических и правовых институтов»³.

На наш взгляд, последний момент необходимо особенно иметь в виду, рассматривая роль и значение данного документа в российской современной правовой истории, опыт ее реализации и особенности взаимодействия с российской правовой системой. Представляется, что особенность этого договора как механизма своего рода «правовой экспансии» европейских правовых ценностей, которая

изначально в определенной мере уже была присуща ему, с течением времени стала все больше выходить на первый план. В результате реализация Конвенции стала рассматриваться уже не абстрактно-юридически, а в контексте современных непростых геополитических процессов⁴.

Не случайно на «правовой карте» России этот документ появился в особый момент ее истории, когда «молодое» суверенное российское государство было особенно восприимчивым к цивилизационному, в том числе правовому, воздействию извне, со стороны стран «старой» демократии, которые не преминули увлечь его в свою «правовую» орбиту.

Как отмечают исследователи, 8 февраля 1996 г. Комитет министров Совета Европы, «учитывая выраженное Российской Федерацией желание стать членом Совета Европы», принял резолюцию 96(2), в которой предложил нашей стране присоединиться к его Уставу, что и произошло 28 февраля 1996 г. Россия официально стала 39-м членом Совета Европы. Вступление России в Совет Европы повлекло весомые политические последствия, одним из них стала ратификация 30 марта 1998 г. Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵.

И хотя Россия сохранила неизменной приверженность к демократическим ценностям и идеалам, воплощенным в этой Конвенции, особенности ее фактической реализации не оставались неизменными на протяжении новейшего периода истории нашей страны.

В целом конституционно-правовой механизм реализации Конвенции мало чем отличается от иных международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией⁶. Б.И. Осминин справедливо отмечает, что «международное право, обязывая государства соблюдать международные договоры, налагает обязательство, нацеленное на результат, а не на средства его достижения. Пути достижения результата, место, которое отводится международным договорам в иерархической системе источников внутрисударственного права, могут быть различными у разных государств, но сам результат должен быть одинаков – выполнение принятых международных договорных обязательств»⁷. «Особенность международного права состоит в том, - подчеркивает греческий ученый К. Экономидес, - что оно, юридически связывая государства, оставляет на их усмотрение способы осуществления норм международного права в рамках своих национальных правовых систем. Поэтому государствам необязательно, по крайней мере официально, признавать верховенство международного права над национальным правом, но они должны обеспечить полное соблюдение международного права теми способами, которые они сами определяют»⁸.

При этом необходимо иметь в виду, что основным международно-правовым актом, регулирующим процесс заключения, действия и прекращения договоров между государствами, является Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г., а она подробным образом не регулирует вопросы реализации международных договоров, хотя в ней и содержатся некоторые важные положения, касающиеся выполнения международных договоров (в частности, «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться» (ст. 26), «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора» (ст. 27) и др.)⁹.

Таким образом, какой именно конституционно-правовой механизм реализации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод избрать – это проявление суверенитета российского государства в правовых вопросах, а учитывая порядок принятия Конституции Российской Федерации – проявление народного суверенитета¹⁰.

В российской Конституции была выбрана модель, наиболее благоприятствующая к международным нормам и максимально поднимающая их значение по сравнению с нормами национального права. В частности, согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»¹¹.

Вместе с тем, обращает на себя внимание то обстоятельство, что в Конституции использован достаточно нейтральный термин «часть правовой системы», а безусловный приоритет международных договоров (в том числе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод), таким образом, касается только федеральных законов, но не самой Конституции Российской Федерации, которая является актом особой юридической природы. Это не дает оснований для тезиса о приоритете международного права перед национальным правом в целом в России.

На наш взгляд, конституционная формула закрепления соотношения международного и национального права дает основания для вывода о том, что в случае, если содержание международного договора (или его толкования, данного международным судом), вступит в противоречие с Конституцией Российской Федерации (учитывая, что толкование ее – прерогатива Конституционного Суда Российской Федерации), то приоритет должна иметь именно конституционная норма¹².

Полагаем, что такая логика подкрепляет безусловное наличие суверенитета российского государства, в том числе в правовой сфере. Не случайно сегодня, когда суверенитет нашего государства укрепляется его независимой политикой на геополитической и экономической арене, актуальной стала проблема реализации в России Европейской конвенции прав человека и основных свобод в тех случаях, когда толкование, даваемое ее нормам Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ), ставит под угрозу российские национальные интересы.¹³

С одной стороны, безусловная обязательность решений ЕСПЧ для России, вне зависимости от того, насколько они соответствуют Конституции России или национальным интересам, следует из фундаментального принципа *pacta sunt servanda*¹⁴, а также того, что в Федеральном законе от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»¹⁵ Россией было прямо сделано следующее заявление: «Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации»¹⁶.

Не случайно в правовой науке было признано высокое значение этой нормы для развития российской правовой системы. Например, комментируя приведенное заявление России, М.А. Бучакова пишет: «Тем самым подчёркивается обязательный характер постановлений Европейского Суда по правам человека, а ратификация Европейской конвенции выступает значимой гарантией прав и свобод человека и гражданина»¹⁷.

С другой стороны, буквальная реализация принципа обязательности решений ЕСПЧ для стран – участниц Конвенции, может вступать в конфликт с принципом государственного суверенитета (который также является основополагающим принципом международного права и закреплен в основополагающих международных документах)¹⁸ в том случае, если ЕСПЧ фактически выходит за рамки своих полномочий, устанавливая компетенцию суверенных государств. Не случайно позиция председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Зорькина заключается в том, что, исходя из статьи 46 Конвенции о защите прав и основных свобод, Страсбургский суд, в решении по конкретному делу, не может указывать государству-ответчику на необходимость изменения законодательства, если «рассматриваемое российское законодательство не

является совместимым с Конвенцией и обнаруживает широко распространенную в правовом механизме проблему, касающуюся значительного числа людей». Такое указание суда является прямым вторжением в сферу национального суверенитета, явно выходящим за рамки предусмотренных Конвенцией прав и полномочий, и с этой точки зрения – явно выходящим за рамки компетенции.¹⁹

Согласны с таким подходом и другие ученые. Например, Э.В. Сухов подчеркивает приоритетность решений Конституционного Суда России над вердиктами Европейского Суда по правам человека и фиксирует отсутствие в Конституции РФ подтверждения приоритета международных договоров перед российским основным законом. Тем самым, полагает автор, обеспечивается уважение и сохранение суверенитета России в части самостоятельного выстраивания и регулирования своей правовой, судебной и государственной систем, в соответствии с частью 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ²⁰

Как известно, новая позиция российского государства по вопросу реализации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в части исполнения решений ЕСПЧ с учетом приоритетности норм Конституции Российской Федерации была зафиксирована в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П²¹. В настоящее время уже имеются примеры, когда Конституционный Суд Российской Федерации допустил возможность неисполнения решений ЕСПЧ, например, в постановлении от 19 июля 2016 г. № 12-П²².

Таким образом, с одной стороны, на современном этапе конституционный механизм реализации Европейской конвенции о защите прав человека и его основных свобод стал более сложным, многоставным²³. Для ее реализации в форме исполнения решений Европейского Суда по правам человека, на наш взгляд, по сути требуется «легитимация» со стороны Конституционного Суда Российской Федерации²⁴. С другой стороны, нововведения в этом механизме повысили роль Конституционного Суда Российской Федерации. Были предприняты шаги для того, чтобы реализация Конвенции осуществлялась в гармоничном системном взаимодействии с нормами Конституции Российской Федерации и непротиворечии с российскими национальными интересами в соответствии с принципом государственного суверенитета, что в стратегической перспективе с точки зрения защиты национальных интересов следует оценивать положительно.

¹ См. текст документа, размещенный в справочной правовой

системе «КонсультантПлюс».

² См., например: Буланов Ю.М. Европейская Конвенция на защите прав российских граждан // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 1998. № 11. С. 72-76; Глогов С.А. Европейская Конвенция и Европейский суд по правам человека в праве и правоприменительной практике Российской Федерации: теоретико-правовые вопросы // Право и образование. 2012. № 7. С. 79-84; Каламкарян Р.А. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Воспитание поколений XXI в. (Материалы международного симпозиума) // Государство и право. 1998. № 7. С. 109-121; Лаптев П.А. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в правовой системе России (проблемы теории и практика взаимодействия). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006; Обухова Е.С. Имплементация норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и судебной практики Европейского суда по правам человека в российское законодательство // Право: теория и практика. 2003. № 13. С. 15-26; Российское законодательство и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Обзор материалов научно-практической конференции в Институте государства и права РАН) // Государство и право. 1997. № 5. С. 92-99 и др.

³ Ерофеев И.М. О роли Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод в системе европейского права и ее значении для Российской Федерации // Общество и право. 2015. № 1. С. 50.

⁴ Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белононский В.Н., Прудников А.С., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Чертова Н.А., Осавелюк А.М., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Галглов Д.В., Галушкин А.А. и др. Москва, 2017. Сер. Dura lex, sed lex (8-е издание, переработанное и дополненное).

⁵ Ерофеев И.М. Указ. соч. С. 52.

⁶ Считается, что «механизм реализации международного договора представляет собой совокупность органов государственной власти (как федеральных, так и субъектов Федерации), органов местного самоуправления, в необходимых случаях учреждений и организаций, которые участвуют в реализации международного договора, а также нормативно-правовых актов органов власти по вопросам, входящим в их компетенцию, направленных на выполнение международных договоров» (Морозов А.Н. Реализация международных договоров в Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 103). Таким образом, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод реализуется в двух основных формах: 1) в непосредственной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в России (посредством установления стандартов соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина, а также, что особенно важно – в деятельности органов судебной власти) и 2) в системе нормативных правовых актов, направленных на ее выполнение (а к таковым, как видится, можно в той или иной степени отнести все акты, направленные на установление государственных гарантий прав и свобод человека и гражданина в различных сферах).

⁷ Осминин Б.И. Способы реализации международных договорных обязательств в национальных правовых системах // Юрист-международник. 2008. № 2.

⁸ Economides C. Projet d'étude comparative des solutions nationales sur la question des rapports entre le droit international et le droit interne et recommandations y relatives // Les rapports entre le droit international et le droit interne. Conseil de l'Europe. 1994. P. 105. Цит. по: Осминин Б.И. Указ. соч.

⁹ См. более подробно: Морозов А.Н. Реализация международных договоров в Российской Федерации // Журнал рос-

сийского права. 2009. № 2. С. 100.

¹⁰ Конституционное право России. Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Zubov И.Н., Кирнос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиаев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров.

¹¹ Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право. Хазов Е.Н., Иванцов С.В., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Михайлова Е.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Учебно-методическое пособие для кандидатов (соискателей) системы МВД, поступающих в адъюнктуру по научной специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Москва, 2017.

¹² Актуальные проблемы муниципального права. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, (Серия «Magister»). 2016 г. — 559 с.

¹³ Национальная безопасность. Эриашвили Н.Д., Миронова О.А., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ординарцев И.И., Саудаханов М.В., Кальгина А.А., Бакулевская Л.В., Варсеев В.В., Кирсанов А.Ю. Москва, 2017.

¹⁴ В частности, необходимо иметь в виду, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод в статье 46 установила, что «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами».

¹⁵ См. текст документа, размещенный в справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

¹⁶ 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.

¹⁷ Бучакова М.А. Европейская конвенция о защите прав и человека и основных свобод в системе источников российского права // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 3. С. 150. Особая значимость Конвенции для Российской правовой системы подчеркивается, например, и ФСИН России: «С вступлением Российской Федерации в Совет Европы и ратификацией Российской Федерацией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод прецедентная практика Европейского Суда по соблюдению прав человека (ЕСПЧ) стала важным фактором для российской правовой системы. Особенно актуальна она для российской уголовно-исполнительной системы. Это обусловлено тем, что вступление России в Совет Европы произошло в период социального кризиса, вызванного распадом СССР и переходом к рыночной модели экономики. В этих условиях решения ЕСПЧ наряду с уже существующими государственными инструментами контроля за соблюдением прав человека (ведомственным контролем, общественным контролем, контролем со стороны Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, структур по правам человека в субъектах Российской Федерации, прокурорского надзора) становятся существенным фактором воздействия на УИС в целях укрепления гарантий прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, а также осужденных, имплементации в деятельность УИС европейских норм, регламентирующих порядок содержания под стражей и отбывания наказаний (См.: «Конвенция о защите прав

человека и основных свобод и реализация ее требований в УИС Российской Федерации через решения Европейского Суда по правам человека» (утв. ФСИН РФ) // СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁸ См.: Например, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (Принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года) закрепляется такой принцип, как «принцип суверенного равенства государств», который раскрывается, в том числе, следующим образом: «b) каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету» (См. текст Декларации, размещенный на официальном Интернет-сайте ООН, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml. Дата актуального посещения - 18 декабря 2016 г.).

¹⁹ См.: «Российская газета» - Федеральный выпуск №5325 (246) от 29 октября 2010 г.

²⁰ Сухов Э.В. Меры общего характера в решениях Европейского Суда по правам человека и «предел уступчивости России» // Социально-политические науки. 2012. № 1. С. 133.

²¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П г. Санкт-Петербург «по делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392

Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2015. 27 июля. Федеральный выпуск № 6734.

²² См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12-П «по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 5 мая. Федеральный выпуск № 6963.

²³ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

²⁴ Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В. Функции и цели конституционной ответственности как взаимосвязанные категории. В сборнике: Актуальные вопросы теории и практики развития местного самоуправления в России. Сборник статей профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. Москва, 2014. С. 64-70.

УДК 34
ББК 67

NORMATIVE CONTRACT AS A SOURCE OF MUNICIPAL LAW

НОРМАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК ИСТОЧНИК МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Vladimir Sergeevich DURNEV,
Candidate of Law, Senior lecturer of the chair of
constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia
named after V.Ya. Kikot

Владимир Сергеевич ДУРНЕВ,
кандидат юридических наук, старший преподава-
тель кафедры конституционного и муниципально-
го права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Annotation. In this article we explore normative contract as a source of municipal law. The author makes analysis and gives conclusions.

Keywords: normative contract, normative and contractual regulation at the local level, essential conditions of the normative contract, parties to the normative treaty, local government, municipal formation

Аннотация. В настоящей статье рассматривается нормативный договор как источник муниципального права. Автор проводит анализ и делает выводы.

Ключевые слова: нормативный договор, нормативно-договорное регулирование на местном уровне, существенные условия нормативного договора, стороны нормативного договора, местное самоуправление, муниципальное образование

Из теории правоведения, а также из практической юриспруденции следует существование нормативного договора как источника права. Примеры нормативных договоров можно встретить: в международном праве, по сути, международные договоры и соглашения – это основной вид источника на международном уровне; в конституционном праве России¹, – например, федеративные договоры². В частности нормативные договоры используются для разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти в России³.

Если обратить внимание на логику содержания правил поведения, зафиксированных в источниках права, то можно сделать вывод, что местное самоуправление функционирует по образу и подобию того как это устроено на более высоком - государственном уровне (федеральном, региональном)⁴. И если это так, то по аналогии возможно применение на местном уровне различных государственно-правовых средств. Если не вторгаться в детали, - одним из таких средств, в частности, является нормативный договор. Осмыслению и изысканиям применения данного вида источника права на уровне местного самоуправления и посвящено исследование автора настоящей статьи. В рамках исследования автор задавался вопросами:

- ♦ определения понятия и содержания нормативного договора;

- ♦ определения и предложения вариантов применения нормативного договора различными сторонами, в правоотношениях, связанных с местным самоуправлением;

- ♦ выявление проблем применения нормативного договора на местном уровне;

- ♦ поиск и предложение вариантов решения таких проблем.

Теоретическую разработанность проблемы нормативного договора косвенно можно раскрыть через диссертационные исследования последних лет по похожей тематике⁵. Это же, косвенно указывает на актуальность таких исследований. Однако актуальность рассматриваемой в статье проблемы обусловлена еще и тем, что как уже было отмечено выше, нормативный договор может выступать дополнительным инструментом не только специфической правовой регламентации отношений, связанных с местным самоуправлением, но и одновременно средством гарантирования местного самоуправления⁶. Нормативный договор на местном уровне может оказаться более удобным средством, позволяющим более тонко воздействовать на общественные отношения на местном уровне.

Для понимания сущности нормативного договора, целесообразно обратиться к его собрату, частно-правовому договору (из отношений: гражданско-правовых, трудовых, семейных, земельных⁷, экологических⁸ и др.). В частно-правовом смысле договор представляет собой двух и более стороннюю сделку (акт или их совокупность) направлен-

ную на появление, изменение или прекращение взаимных прав и обязанностей, – обязательств. При этом надо помнить, что в частно-правовых отношениях, субъекты (участники) общественных отношений действуют в собственных (частных) интересах, а также следует обратить внимание на то, что как правило такие договоры нося разовый или также срочный характер.

Договор в публично-правовом смысле, представляет собой по сути то же самое, но с учетом ряда нюансов:

- ◆ заключается между публично-правовыми (т.е. выражающими общий или общественный интерес) субъектами (субъектом, как правило, выступает государство или его часть, либо орган государственной власти, либо публичная организация, например международная, либо соответствующие должностные лица); т.е. субъект договора с каждой из сторон должен быть публичным;

- ◆ как источник права имеет назначением регулирование общественных отношений;

- ◆ как правило, заключается бессрочно.

По данным научных и правовых источников муниципальное образование и в частности его органы являются публично правовыми субъектами.

Следует также отметить что, по характеру локализации и своему предмету коллективный трудовой договор, а также коллективное трудовое соглашение – родом из трудового права⁹ и также, например такая ранее закрепленная в законе форма как учредительный договор – родом из корпоративного, т.е. гражданского права¹⁰, близко стоят к нормативному договору, а значит могут представлять исследовательский интерес, в контексте рассматриваемой проблематики.

Если посмотреть на круг субъектов (участников) общественных отношений, складывающихся по поводу или в связи с местным самоуправлением, а также учесть сущность нормативного договора, описанную выше, то с помощью комбинаторики, можно выявить возможные варианты применения нормативного договора на местном уровне, в частности:

- ◆ между органами государственной власти различного уровня с одной стороны и органами местного самоуправления с другой стороны;

- ◆ между муниципальными образованиями одного уровня с одной и с другой стороны (в рамках межмуниципального сотрудничества);

- ◆ между муниципальными образованиями разного уровня (например: муниципальный район, - с одной стороны и поселение, входящее в его состав, - с другой стороны; или, городской округ с внутригородским делением, - с одной стороны и внутригородской район, - с другой стороны);

Субъектами, осуществляющими местное самоуправление, являются не только органы и должностные лица местного самоуправления, но и в первую

очередь население, которое тоже теоретически может выступать стороной в нормативном договоре.

В продолжение, следует вспомнить и территориальное общественное самоуправление. По своей сути территориальное общественное самоуправление представляет собой упрощенный и уменьшенный вариант муниципального образования, упрощенный вариант местного самоуправления, а значит территориальное общественное самоуправление – это еще одна возможная сторона нормативного договора¹¹.

Если же обратить внимание на ассоциации и союзы муниципальных образований, то по мнению автора они не могут являться сторонами в нормативном договоре, поскольку выступают лишь как юридические лица, т.е. частно-правовые субъекты. Однако договоры между ассоциациями (союзами) муниципальных образований и муниципальными образованиями возможны, но они будут являться гражданско-правовыми, а не нормативными. Дальнейшие рассуждения наталкивают на мысль о том, что предметом нормативного договора между, например всеми муниципальными образованиями определенного субъекта Российской Федерации, могут являться отношения связанные с организацией и функционированием союза таких муниципальных образований¹².

Говоря о проблемах реализации нормативно-договорного регулирования общественных отношений на местном уровне, приходит на ум проблема места того или иного нормативного договора в иерархии источников права. В отсутствии какой-либо общей регламентации в праве относительно нормативно-договорного регулирования в целом, отсутствия правоприменительной практики на данный счет, во избежание правовых коллизий и других проблем следует в тексте самого нормативного договора определять его место в иерархии источников права. Т.е. его место в системе иерархии источников права является существенным условием.

Если предположить что нормативный договор будет заключен на определенный срок, то условие о сроке также является существенным. Если на бессрочный характер, то указание на это также подлежит отражению в тексте нормативного договора. Сюда же следует отнести и момент (дату) начала действия договора.

Естественным также будет отнести к существенным условиям характер регулируемых отношений и др.

В заключение, подводя итог вышесказанному, можно заметить, что выявленные и указанные проблемы понимания и применения нормативно-договорного регулирования на местном уровне представляют лишь часть целого спектра подобного рода проблем. Например, по данному вопросу подлежат исследованию и рассмотрению правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации,

Верховного Суда Российской Федерации, Венская конвенция о праве международных договоров¹³, отечественный и зарубежный опыт и т.д. Т.о., исследования проблематики нормативно-договорного регулирования на местном уровне имеют научно-исследовательский потенциал¹⁴.

¹ Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М., Освелюк А.М., Опалева А.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миронов А.Л. Зинченко Е.Ю. Учебник 8-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

² Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации») // Федеративный договор: Документ. Комментарий, М., 1994

³ Конституционное право России. Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Zubov И.Н., Кирнос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др.

учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров

⁴ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

⁵ Так, в базе данных Российской Государственной Библиотеки имеются сведения о следующих диссертациях:

- Нечитайло, Марина Анатольевна Нормативный договор как источник права : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01. Москва, 2002

- Мясин, Алексей Александрович Нормативный договор как источник права : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01. Саратов, 2003

- Кулакова, Юлия Юрьевна Нормативный договор в системе форм российского права : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01. Москва, 2005

- Горшенева, Юлия Александровна Нормативный договор как источник права : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01. Москва, 2005

- Парфенова, Татьяна Андреевна Нормативный договор как источник российского права: история и современность : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01. Челябинск, 2005

- Толкачев, Евгений Алексеевич Нормативный договор в российской правовой системе : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01. Саратов, 2006

- Ширабон, Ольга Вячеславовна Нормативно-правовой договор как источник современного российского права : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 Москва, 2007

Филиппова, Наталья Александровна Коллективный договор как вид нормативных правовых договоров : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.05. Москва, 2016

⁶ Актуальные проблемы муниципального права. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, (Серия «Magister»). 2016 г. — 559 с.

⁷ Земельное право. Чубуков Г.В., Волкова Н.А., Гришин И.П., Маркина Э.В., Хазов Е.Н. учебное пособие для самостоятельной работы студентов юридических вузов, обучающихся по дистанционной форме образования / Под редакцией Г.В. Чубукова, Н.А. Волковой . Москва, 2006. (Третье издание, переработанное и дополненное)

⁸ Экологическое право России. Румянцев Н.В., Казанцев С.Я., Любарская Е.Л., Саркисов О.Р., Мышко Ф.Г., Эриашвили Н.Д., Степанов Д.Г., Хазов Е.Н., Курочкина В.В. Москва, 2006. (2-е издание, переработанное и дополненное)

⁹ Трудовое право. Гасанов К.К., Эриашвили Н.Д., Рассолов И.М., Мышко Ф.Г., Ахмедов Р.М., Прокопович Г.А., Староверова О.В., Чупрова Е.В., Савельев Н.В., Кутров А.А., Хазова В.Е., Рамазанова К.К., Герасимов А.В., Колганова М.В. Москва, 2016. (6-е издание, переработанное и дополненное)

¹⁰ Гражданский процесс. Практикум. Туманова Л.В., Эриашвили Н.Д., Щербачева Л.В., Ахмедов Р.М., Рыжих И.В., Корнеева О.В., Попов А.И., Хазова В.Е. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2017. (4-е издание, переработанное и дополненное)

¹¹ Муниципальное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Нурадинов Ш.М., Уткин Н.И., Харламов С.О., Несмелов П.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В.

учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей очной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹² Муниципальное право России. Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Чепурной А.Г., Кардашова И.Б., Антонова Н.А., Егоров С.А., Проценко Е.Д., Усатов Д.Н., Бровка Н.В., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Мещеряков А.Н., Староверова О.В., Акимова С.А. Москва, 2012. Сер. Dure lex, sed lex (6-е издание, переработанное и дополненное)

¹³ «Венская Конвенция о праве международных договоров» (Заключена в Вене 23.05.1969) // «Ведомости ВС СССР», 10.09.1986, N 37, ст. 772, «Сборник международных договоров СССР», выпуск XLII, 1988, Работа комиссии международного права. Изд. IV.- Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1988. С. 287 - 316, Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996. С. 67 - 87

¹⁴ Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право. Хазов Е.Н., Иванцов С.В., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Михайлова Е.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Учебно-методическое пособие для кандидатов (соискателей) системы МВД, поступающих в адъюнктуру по научной специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Москва, 2017.

УДК 34
ББК 67

PROBLEMS RECEIVED CRIME IN THE UNITED STATES

ПРОБЛЕМЫ РЕЦЕДИВНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В США

Irina Arkadyevna GORSHENEVA,
candidate of legal sciences, Professor, Honored worker
of Higher school of Russia, head of foreign languages
Department of the Moscow University of the MIA of
Russia named after V. J. Kikot

Victor Anatolyevich OVSYANNIKOV,
adjunct of the Department of criminology,
Moscow University of Ministry of internal Affairs of
Russia named after V. J. Kikot

Ирина Аркадьевна ГОРШЕНЕВА,
кандидат юридических наук, профессор, Заслу-
женный работник Высшей школы РФ, заведующая
кафедрой иностранных языков Московского уни-
верситета МВД России имени В.Я.Кикота

Виктор Анатольевич ОВСЯННИКОВ,
адъюнкт кафедры криминологии Московского
университета МВД России имени В.Я.Кикота

Annotation. The article considers the reasons and conditions of occurrence receives crime in the United States. We discuss the main theoretical and practical problems and offers their solutions for improving the criminal-legal policy for the prevention receivei crime.

Keywords: recidiva crime, criminal, prisoners, prevention, adaptation of former prisoners

Аннотация. В статье рассмотрены причины и условия возникновения рецидивной преступности в США. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы и предлагаются пути их решения по совершенствованию уголовно-правовой политики по предупреждению рецидивной преступности.

Ключевые слова: рецидивная преступность, преступник, заключенные, профилактика, адаптация бывших заключенных

Публикации современной американской прессы свидетельствуют о разгаре кризиса, связанного с рецидивной преступностью. По предварительным анализам правоохранительных органов предполагается, что около двух третей заключенных за совершение новых преступлений могут вернуться в места лишения свободы в последующие три года после их освобождения¹.

Зарубежные исследователи рассматривают рецидив через призму понятия «ресоциализация», т.е. процесс перехода освобожденных заключенных в общество определяется как «переход заключенных к свободной жизни, включая и то, как они будут проводить свое время после освобождения. Уделяется особое внимание мероприятиям, посредством которых указанные лица будут освобождены и каким образом будет осуществляться надзор после освобождения, и насколько этот надзор должен быть эффективен для общественной безопасности»².

Исходя из того, что рецидив угрожает общественной безопасности и способен нанести ущерб обществу, ресоциализацию часто называют реинтеграцией, поскольку она включает в себя не только подготовку к освобождению заключенного, отбывшего срок заключения, но и общества, его семьи и потерпевшего. Кроме того, обсуждается и финансовый фактор, так как средства налогоплательщиков,

расходуемые на осуществление этапов уголовного преследования лиц, повторно совершивших преступления, могли бы быть потрачены на эффективные программы, например, оказание помощи заключенным.

Это порочный круг, оставляющий, как и у семей этих преступников определенное неприятие, так как регистрируемый уровень рецидивной преступности (приблизительно около двух третей) (МакКин и Рансфорд, 2004; 8), показывает, что преступников определенно не готовят к интеграции в общество и не обеспечивают эффективными программами в области образования, профессиональной подготовки, употребления наркотиков, алкоголя и психологической сохранности, безусловно содействующим построению нормальной жизнедеятельности после освобождения.

Исследователи предлагают альтернативную уголовно-правовую политику по снижению уровня рецидивной преступности путем сокращения строительства новых тюрем и пересмотра сроков условно-досрочного освобождения. Отмечается множество причин, по которым не были реализованы эти предложения, при этом отсутствие финансирования является одной из основных. В исследованиях предлагается в решении этой серьезной проблемы также задействовать неправительственные организации. В работах также подчеркивается, что в целях

совершенствования уголовно-правовой политики по предупреждению рецидивной преступности, необходим обязательный мониторинг причин повышения рецидивной преступности. И, учитывая, уровень рецидива в стране (66%), формулируется вывод о том, что тюремное заключение во многом усугубляет данные проблемы³.

После освобождения преступник выходит из тюрьмы без каких-либо финансовых сбережений, без права на получение пособий по безработице и с ничтожными шансами на трудоустройство. Так, например. В 2001 году Национальный институт по распространению грамотности указал, что у 7 из 10 заключенных отмечается самый низкий уровень письменной и счетной грамотности, а это значит, что они порой даже не в состоянии заполнить заявление о приеме на работу, понять расписание работы транспорта или рассчитать свой бюджет⁴.

Не имея средств и возможностей построения нормальной жизни, многие освободившиеся идут на совершение новых преступлений.

В обществе сформировался «жесткий» подход в борьбе с преступностью. Сегодня преступления входят в систему заключения с еще большим объемом проблем, чем заключенные прошлых лет. Это и насилие в семье, высокий уровень жестокого обращения с детьми, распространение инфекционных заболеваний, увеличение количества бездомных, отсутствие доступа к общественным благам. Все эти факторы приводят к тому, что в некоторых случаях тюремное заключение становится нормальным состоянием жизни.

«Нормальность» тюремной жизни затрудняет социализацию и эффективное использование тюремного заключения в качестве сдерживания преступности. Таким образом, крайне необходимы программы по реабилитации, поскольку рецидивная преступность не может быть снижена только суровостью приговоров.

Исследования показывают, что более жесткие уголовно-правовые санкции не оказывают сдерживающего влияния на рецидив. А наоборот, вызывают небольшое (3%) увеличение рецидивной преступности. Результаты изучения рецидивной преступности, например, в штате Коннектикут, показывают, что наиболее высокий уровень рецидива составляют преступления против собственности.

В 2007 году около 2 293 157 человек находились в федеральных и местных тюрьмах в Соединенных Штатах. С 1995 года численность заключенных возросла на 3,7 процента. Лишь малое количество из них приговорены к пожизненному лишению свободы, так что, по оценкам, 97% заключенных вернуться в общество, и по статистике две трети из них продолжают свою преступную деятельность⁵.

В работах исследователей подчеркивается, что по мере того, как Соединенные Штаты использовали тюремное заключение в качестве основной

формы борьбы с преступностью, число преступников с проблемами, которые не могут быть проигнорированы, возрастает⁶. В этой ситуации появляется задача повышения уровня профессионального обучения заключенных для организации их занятости, что позволит бывшим преступникам найти свое место в жизни и избежать преступных деяний.

В работах американских исследований предлагается множество путей, способных помочь государству снизить степень рецидива; однако из-за отсутствия должного финансирования и неэффективной политики, уровень рецидивной преступности в стране остается по-прежнему высоким.

Программы реализуются в различных областях и уровнях государственного и негосударственного сектора, однако бюджетное давление приводит к тому, что многие из предложенных программ сокращают или перестают финансировать.

Рассмотрим некоторые из таких программ.

Интересен взгляд исследователей на американскую систему пробации.

Для того чтобы сэкономить деньги, учреждения прибегают к поиску «быстрых решений», которые, в конечном счете, не в состоянии оказать влияние на снижение уровня рецидива. Американский ученый Джереми Трэвис поясняет, что зачастую имеющиеся деньги направляются в другие области тогда, когда они могут быть использованы для осуществления программ адаптации правонарушителей. Важно и то, что сегодня феномен ресоциализации преступников в корне отличен. Заключенные, отбывавшие тюремный срок, в течение длительных периодов времени практически не были задействованы в образовательных программах, профессиональном обучении или лечении от наркотической зависимости, так как ранее деньги направлялись на строительство новых тюрем и увеличение штата тюремного персонала. Учреждения, осуществляющие пробацию и условно-досрочное освобождение, традиционно оказывающие заключенным помощь при выходе из-под стражи на свободу, пострадали из-за сокращения бюджета, сказавшегося на росте издержек. В работах отмечается, что эти учреждения испытали кризис идентичности, поскольку одновременно осуществляют функции надзора и предоставления услуг⁷. К тому же, бюджет данных ведомств, оказывающих помощь при выходе заключенных, со временем был существенно сокращен.

Большинство заключенных из «жесткой» эпохи преступности сегодня или в ближайшем будущем будут выпущены на свободу⁸, что представляет реальную угрозу общественной безопасности и благосостоянию общества в силу того, что уровень рецидивной преступности в стране в настоящее время составляет около шестидесяти шести процентов, разработанные программы ресоциализации не реализуются, а строительство новых тюрем не приводит к сокращению уровня рецидивной преступно-

сти. Эффективность уголовно-правовой политики в сфере сокращения рецидивной преступности зависит от планомерной работы с заключенными как в местах лишения свободы, так и после освобождения, реализации бесплатных лично ориентированных программ реабилитации, способствующих получению рабочих мест, консультаций по снижению наркотической и алкогольной зависимости. Обсуждаются и предложения не отправлять лицо обратно в тюрьму, а применять к нему лишь некоторое ограничение свободы в случае нарушения им правил условно-досрочного освобождения⁹.

Большинство исследователей полагают, что интересы экс-осужденного следует учитывать, так как заключение в тюрьмах, не обеспеченных действенными программами, только способствует росту рецидива и повышению уровня преступности. Отмечается необходимость соблюдать элементарные права экс-заключенных. Прежде всего, это относится к наличию надлежащих идентификационных документов, водительских прав, возможностей социального обеспечения, услуг здравоохранения и получения жилья. Ответственность по оказанию помощи в получении предметов первой необходимости экс-осужденными лежит на исправительных учреждениях и обществе. Снижение уровня рецидива является достижимой целью, но не без соответствующих инвестиций в программы, направленные на решение указанных задач¹⁰.

Введение общественного надзора на основе электронного мониторинга, как полагают некоторые его сторонники и исследователи в США, может стать альтернативой санкций, способной снизить высокие финансовые издержки и социальные последствия, связанные с массовым лишением свободы.

Электронный контроль (далее – ЭК) был изначально задуман как экономическая альтернатива тюремному заключению несовершеннолетних преступников в целях оказания содействия в реабилитации и социальной реинтеграции правонарушителей. Распространение этих систем в 1990-е годы подверглось критике, ученые выступали против их расширения и обосновывали их неэффективность. Некоторые не видели разницы между тюрьмами и электронным контролем для пьяных водителей, другие выступали в поддержку, исходя из низкого уровня личной угрозы, а третьи подчеркивали существенные различия между условно освобожденными с высокой степенью риска рецидива в течение 1 года.

Однако аналитики Национального института юстиции отметили положительные результаты электронного наблюдения. Во Флориде, в ходе проведенного исследования¹¹ было установлено, что преступники, отслеживаемые радиочастотной системой глобального позиционирования (GPS), имели значительно более низкий уровень наказа-

ний за технические нарушения или совершение новых преступлений. В 2010 было проведено последовательное исследование, которое выявило, что преступники, находящиеся под электронным контролем, продемонстрировали на 31% более низкий уровень рецидива, чем не находившиеся под таким надзором. А уровень наблюдавшихся через GPS был на 6% ниже, чем находившихся под радиочастотным мониторингом. В 2012-2013 г.г. выявлено существенное отличие количества арестов, повторных судебных приговоров и тюремных заключений¹².

Рассматривая электронный контроль как инструмент надзора, можно увидеть как положительные, так и отрицательные черты. Прежде всего, свойство искажать информацию, что повышает к работе сотрудников и ее объем. Кроме того, электронные средства контроля дают лишь некоторое представление о местонахождении лица, не представляя сведения о занятиях поднадзорных. Примером этому может быть дело Филиппа Гарридо и его жены, похитивших и удерживающих в неволе девушку в течение почти 18 лет, а GPS показывал, что он находился в доме. Сотрудники Инспекции по условно-досрочному освобождению не проводили регулярных проверок места жительства. Таким образом, излишнее доверие к этим системам может дезориентировать сотрудников.

В последующем необходимо проанализировать возможности электронного контроля как составляющую общественного контроля. Экспериментальную часть исследования следует ориентировать на переработку электронных характеристик мониторинга. Так же важно регулярное проведение визуального контроля лиц, находящихся под надзором. Дальнейшие исследования должны быть сконцентрированы на том, насколько электронный контроль способствует осуществлению всесторонних преобразований при формировании просоциальных жизненных траекторий.

Ежегодно большое количество людей направляют в места лишения свободы для отбывания наказания. Содержание тюрем обходится государству дорого, и, зачастую, жестокое обращение с заключенными не способствует перевоспитанию этого контингента. И неудивительно, что возникают предложения по поиску альтернатив тюремному заключению. Одним из примеров наиболее интересных экспериментов в этой области является установление электронного контроля вместо лишения свободы. «Электронная метка», как ее иногда называют, представляет собой закрепленное на преступнике электронное устройство (на лодыжке или запястье), которое дистанционно считывается сотрудниками исправительного учреждения в целях осуществления контроля соблюдения поднадзорным лицом установленных индивидуальных правил и ограничений, заключающихся в нахождении по месту жительства, по месту работы или учебы. Тех-

нологический прогресс (GPS и программа распознавания голоса), относительная дешевизна и безопасность использования способствовали широкому применению этих устройств. Так, в 2010 году более 500 000 человек в Соединенных Штатах и Европе находились под электронным контролем. В задачу данной статьи входит анализ фактических данных по использованию электронного мониторинга путем определения различия между уровнем рецидива преступников, находящихся под электронным контролем и уровнем рецидива преступников, отбывших тюремный срок заключения¹³.

Теоретически разница этих двух показателей неоднозначна. С одной стороны, специфика первой группы предполагает, что отбывание наказания под электронным надзором, без лишения свободы подчеркивает взаимосвязь данной мягкой формы наказания со снижением рецидивной преступности. Некоторые же исследователи полагают, что режим тюремного заключения имеет такой же эффект, что и нахождение под электронным мониторингом. Однако не принимают во внимание тот факт, что содержание под электронным контролем позволяет избегать контактов с закоренелыми преступниками, позволяет преступнику ознакомиться с рынком труда, а, следовательно, способствует его последующей социальной интеграции.

Следует также отметить, что одной из целей применения электронного контроля является снижение досудебных издержек, поскольку альтернативным вариантом для таких лиц является тюремное заключение. В Соединенных Штатах «сетевой надзор» организован иначе, там электронный мониторинг коррелирует с карательной функцией уголовно-исполнительной системы, применяющейся к бывшим заключенным, которым необходим минимальный контроль.

Система ЭК прошла сложный путь становления в различных странах. Вначале программа ЭК была относительно малопримениваемой, с мощностью обработки и обязательным наличием специализированного подразделения из числа сотрудников Пенитенциарной системы, а ЭК предоставлялся лишь старым и неизлечимо больным заключенным с целью позволить им провести последние дни под домашним арестом.

Следует отметить, что в правовом контексте США имелись различные судебные позиции по указанной проблеме, корреспондирующиеся с дискуссиями между либеральными и консервативными судьями. Либеральные судьи придерживаются мнения, что длительные периоды лишения свободы до суда нарушают основные права человека и поэтому при любой возможности следует избегать тюремного заключения. Таким образом, если у лица не исчерпан срок подачи апелляции и в отношении него нет окончательного приговора суда, то формально он до сих пор невиновен, не должен находиться под

арестом и в его отношении должен быть установлен минимальный контроль.

С другой стороны консервативные судьи, как правило, обосновывают свою противоположную позицию, исходя из прав потерпевших и их семей. Они в курсе плохого состояния тюрем, но не выделяют эту проблему из массы других проблем страны. Кроме того, в соответствии с их позицией, люди, попадающие под следствие, а priori виновны.

Тем не менее, анализ статистических данных показывает, что упоренбь рецидива после освобождения из мест лишения свободы составляет 22,37 процента, а после нахождения под ЭК – 13,21, т.е., разница составила 9 процентов¹⁴.

Конечно, вероятность рецидива может колебаться в зависимости от персональных характеристик, сроков заключения и освобождения от уголовного надзора. Также необходимо отметить, что проведенная выборка показала, что 17% из находящихся под ЭК скрылось от контроля уголовно-исполнительной системы, сломав свои электронные браслеты

Итак, очевидно, что любая страна должна решать вопрос, как поступать с лицами, совершающими преступления. Однако, имеющемуся стандартному подходу изоляции преступников, существует альтернатива – возможность использования электронных браслетов для контроля за условно осужденными и досрочно освобожденными из мест лишения свободы и дистанционного установления их местоположения. По мере того, как финансовое бремя тюремного содержания увеличивается, многие страны принимают на вооружение новые более безопасные и дешевые технологии электронного контроля (устройства GPS слежения, распознавания голоса и измерения трансдермального уровня потребления алкоголя и наркотиков).

¹ McKean, L., & Ransford.C.(2004) Current Strategies for Reducing Recidivism. Retrieved January 17, 2009, p.8

² Petersilia, J. When Prisoners Come Home// New York: Oxford University Press. 2003. P.143.

³ Bureau of Justice Prison Statistics (2008)/ Retrieved January 30.2009.

⁴ Petersilia, J. (2006). Prisoner Reentry Public Safety and Reintegration Challenges. In K.C.Haas & G.P.Alpert (Eds.), The Dilemma of Corretions)5th ed., pp.461-473). Long Grove Al: Waveland Press, Inc. p.461.

⁵ Petersilia, J. (2006). Prisoner Reentry Public Safety and Reintegration Challenges. In K.C.Haas & G.P.Alpert (Eds.), The Dilemma of Corretions)5th ed., pp.461-473). Long Grove Al: Waveland Press, Inc. p.462.

⁶ Mauer, M., & Chesney-Lind, M. Introduction. In Invisible Punishment (pp.1-12)// New York: The Press. 2002. P.1.

⁷ Travis, J. (2001). Prisoner Reentry Seen Through a Community Lens// Urban Instiitiute Justice Policy Center Luncheon Address at the Neighborhood Reinvestment Institute, Washington DC, 23 Aug. 2001. P.2

⁸ Petersilia, J. When Prisoners Return to Communities: Political, Economic and Social Consequences// Federal Probation, 65. 2001/ p.3-7.

⁹ Travis J. (2005). Released Prisoners Should be Helped to Transition into Society. In J.Haley (Ed.)// Prisons: Current Controversy Series. Greenhaven Press. Retrieved November 15. 2006. P.361.

¹⁰ Stravinskas, Stephanie, Lower Crime RaTES AND Prisoner Recidivism// Honors College Theses. Paper 81, 2009.

¹¹ Padgett, Kathy G., William D. Bales, and Thomas G. Blomberg. 2006. Under surveillance: An empirical test of the effectiveness and consequences of electronic monitoring.// Criminology &

Public Policy, 5: p.61-91

¹² Matthew DeMichele." Electronic Monitoring: It Is a Tool, Not a Silver Bullet."// Criminology&Public Policy vol. 13, no. 3: 392-394.

¹³ Matthew DeMichele." Electronic Monitoring: It Is a Tool, Not a Silver Bullet."// Criminology&Public Policy vol. 13, no. 3: 395-398.

¹⁴ Bales William, Karen Mann, Thomas Blomberg, Gerry Gaes, Kelley Barrick, Karla Dhungana, et as. A Quantitative and Qualitative Assessment of Electronic Monitoring// Office of Justice Program Report. Washington DC: National Institute of Justice. 2010.

УДК 34

ББК 67

INTERDEPENDENCE, ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF POLICE OFFICERS AND THEIR REMUNERATION IN SOME FOREIGN COUNTRIES

ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ, ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ И ОПЛАТЫ ИХ ТРУДА В РЯДЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Vladimir Nikolaevich GONTAR,
associate Professor activities of OVD in OU
Moscow University of the MIA of Russia
named after Vladimir Kikot the candidate of
pedagogical Sciences, associate Professor

Igor Ivanovich ILYINSKY,
associate Professor activities of ORD and ST
Moscow University of the MIA of Russia
named after Vladimir Kikot, PhD

Inna Vladimirovna KYTROVA,
chief accountant, General accounting
UFSIN of Russia across the Smolensk region

Владимир Николаевич ГОНТАРЬ,
доцент кафедры деятельности ОВД в ОУ
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат педагогических
наук, доцент

Игорь Иванович ИЛЬИНСКИЙ,
доцент кафедры деятельности ОРД и СТ
Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Инна Владимировна КУТРОВА,
главный бухгалтер, главной бухгалтерии
УФСИН России по Смоленской области.

Annotation. The article describes the Foundation and features of an estimation of efficiency of activity of police and the relationship with remuneration of the police in foreign countries. We discuss the main theoretical and practical problems and propose solutions.

Keywords: police, performance evaluation of police activities, wages of police officers

Аннотация. В статье рассмотрены основания и особенности оценки эффективности деятельности полиции и взаимосвязь с оплатой труда сотрудников полиции в зарубежных странах. Обсуждаются основные теоретические и практические проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: сотрудник полиции, оценка эффективности деятельности полиции, оплата труда сотрудников полиции

В современной России с развитием рыночных отношений и дальнейшего осознания государством человека как главного ресурса страны, любого производства и государственной организации, охрана и защита прав человека, понимание его мотивации в труде, приобретает особое значение в

деятельности полиции¹. Оценка эффективности деятельности полиции и ее сотрудников в зарубежных странах. Вопросы критериев и механизмы оценки деятельности полиции в последнее время привлекают внимание научной общественности и специалистов-практиков всего мира². Теоретические и орга-

низационно-правовые модели оценки деятельности полиции постоянно эволюционируют, подходы к оценке деятельности полиции неодинаковы и определяются как национальными особенностями, так и уровнем развития общества, его демократизации, криминальной обстановкой³, системой права⁴. Полиция, организованная по континентальной модели оценивает свою деятельность самостоятельно, а так же оценивается государственными и политическими структурами, в интересах которых она действует. Полиция по Английскому образцу, должностные лица которой выбираются населением на определенный срок, населением и оценивается (это не исключает возможность государственного контроля и оценки).

По оценкам экспертов, довольно сложно определить критерии, по которым может быть полно и объективно оценена эффективность деятельности правоохранительных органов того или иного государства. Ведь каждое государство имеет присущие именно ему уровень и специфику, цели и задачи развития. Тем не менее, существует ряд показателей, которые успешно применяются в мировой практике для оценки эффективности правоохранительных систем. Так, в докладе «Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира»⁵, подготовленном российским Комитетом гражданских инициатив выделены ключевые направления, по которым может быть дана оценка эффективности деятельности правоохранительной системы государства. К ним, в частности, относятся: криминальная статистика (число убийств и других преступлений на душу населения, количество отбывающих наказание в местах лишения свободы, раскрываемость преступлений и т.д.)⁶; результаты опросов общественного мнения (результаты исследований удовлетворенности граждан работой полиции, результаты опросов потерпевших, результаты опросов представителей других государственных органов, на локальном уровне взаимодействующих с полицией); результаты контроля надзорных органов; результаты общественного контроля; отчеты уполномоченного по правам человека; статистика обращений в милицию (полицию), структура этих обращений; уровень коррупции в правоохранительных органах⁷; установление количества сотрудников силовых ведомств и их соотношение с численностью населения с учетом ее миграции⁸ (например, сколько сотрудников силовых ведомств, приходится на 1000 человек населения); установление количества частных охранных структур и их соотношение с численностью правоохранительной системы (косвенным показателем качества работы полиции является число частных охранников); система замещения должностей в правоохранительных органах – назначаемость или выборность; система финансирования.

При оценке результатов работы полиции учитываются расходы на нее в соотношении с размерами предотвращенного и возмещенного с помощью полицейских материального ущерба. В США, например, исходя из такого подхода, ежегодный экономический эффект деятельности ФБР, годовой бюджет которого равен примерно 1 млрд. долларов, определяется примерно в 2 млрд. долларов.

Экономический фактор. Существует мнение, что эффективность правоохранительной системы может определяться как максимальное снижение преступности при заданном бюджете расходов на защиту порядка. Из этого определения следует, что основная цель защиты правопорядка – предотвращение преступлений, а не розыск и поимка преступников⁹. Поскольку есть районы, где при заданных расходах на охрану правопорядка возможно большое сокращение преступности, то именно там в первую очередь и должны, с точки зрения обеспечения эффективности, использоваться имеющиеся ресурсы¹⁰.

К числу наиболее важных показателей, отражающих специфику правоохранительных систем зарубежных стран, ее состояние, эффективность, можно отнести: численность сотрудников; количество преступлений (зарегистрированных, раскрытых, нераскрытых); изменение количества преступлений за определенный период времени; объемы финансирования на обеспечение деятельности правоохранительных органов; доля расходов на обеспечение деятельности полиции в ВВП; общественное мнение о деятельности правоохранительных структур, в том числе уровень доверия граждан¹¹.

Оценка эффективности деятельности сотрудника полиции должна в первую очередь учитывать его способность успешно работать с проблемами местного населения и умение вовлекать местных жителей в процесс реализации этих усилий. Кроме того, партнерство полиции и общества может привести к улучшению отношений между ними, тем самым повышая уровень доверия населения к полиции, особенно важного во взаимоотношениях полиции и групп национальных меньшинств, которые были омрачены конфликтами в прошлом. Подводя итог всему вышесказанному, необходимо признать, что сегодня доминирующей идеологией правоохранительных органов зарубежных стран в отношениях с обществом является так называемая концепция коммунально-ориентированной деятельности полиции.

Если гражданин воспринимает полицию как «свою» - значит, полиция на верном пути. Вот тот основной критерий социальной эффективности работы полиции, который находит все более широкое применение в оценке ее работы. Определение облика сотрудника полиции как друга и помощника, а ее профессиональной деятельности как служение

обществу является лейтмотивом построения отношений между полицией и населением, а главным критерием оценки ее деятельности - общественное мнение. В литературе, посвященной проблемам деятельности полиции, постоянно подчеркивается, что успех полиции в Великобритании всегда зависел от одобрения населения.

Служащие полиции в большинстве стран Западной Европы относятся к «гражданским» должностным лицам. Помимо стандартной задачи обеспечения общественного порядка и безопасности, полиция зарубежных стран выполняет социальную функцию оказания помощи и услуг, то есть трактуется как государственная общественно ориентированная служба. В последние десятилетия в странах Западной Европы полицейские формирования квалифицируются в обществе как «органы массового социального обслуживания населения», работающие на принципах демократизма, открытости для общества, тесной связи с населением¹². Сегодня доминирующей идеологией правоохранительных органов зарубежных стран в отношении с обществом является так называемая концепция коммунално-ориентированной деятельности полиции. Такой подход к организации работы в первую очередь является мотивирующим и поддерживающим первичную мотивацию людей, избравших данную профессию, посредством удовлетворения существующей потребности в оказании помощи гражданам, потребности быть полезным членом общества, борьбы с преступностью и т.д.¹³.

Следующим важным моментом в деятельности по организации мотивации и стимулирования сотрудников полиции зарубежных стран, является работа профсоюзных организаций. В странах Западной Европы, США и Канаде профсоюзные организации (ассоциации) полицейских начали образовываться в середине 40-х годов под воздействием процессов демократизации общества и в связи с необходимостью повышения общественного престижа полиции, усиления социальной и правовой защищенности ее сотрудников.

Большое значение имеют материальные права и привилегии сотрудников полиции зарубежных стран. К ним относятся денежные выплаты, предоставление жилой площади, автотранспорта и т. д. Особую роль играют денежные выплаты – заработная плата и пенсия. В начале карьеры полицейские получают, как правило, меньше, чем работники государственных хозяйственных предприятий и тем более частных фирм. Но с годами жалование растет и в конце службы они получают больше, что обеспечивает стабильность их положения.

Заработная плата полицейского включает несколько основных компонентов: оклад, надбавки за выслугу лет, вознаграждение за дополнительную и ночную работу, наличие на иждивении де-

тей, компенсацию за различную стоимость жизни в разных местностях, затраты на жильё, медицинское обслуживание, транспорт, а также премии. Для полицейских, работающих в службе криминальной полиции, патрульной службе, в подразделениях по борьбе с массовыми беспорядками и некоторых других, в виде дополнительного стимула устанавливаются специальные выплаты за лишения и риск, связанные с выполнением специальных функций. С учетом этих дополнительных выплат (оклады полицейских лишь незначительно превышают оклады других сотрудников госаппарата) содержание сотрудников полиции зачастую на 20–25 % выше, чем у других административных служащих.

Следует добавить, что полицейские большинства стран пользуются некоторыми иными преимуществами: бесплатное или частично оплачиваемое государством жильё, ведомственное медицинское обслуживание, компенсация пребывания в отпусках, использование личного транспорта в служебных целях и др. При прекращении службы полицейские получают разовую денежную компенсацию, равную нескольким должностным окладам и выплачиваемую в случае сокращения кадров или профессиональной непригодности.

В большинстве зарубежных стран даже рядовой полицейский сегодня получает зарплату, конкурентоспособную с теми, которые имеют люди других профессий. За последние годы ее значительно повысили. Это связано с обновлением системы заработной платы государственных служащих. Рядовой полицейский, в зависимости от ранга, получает от 2 тыс. до 4 тыс. евро в месяц. Заработная плата полицейского в ФРГ, тарифная сетка полицейского начального разряда государственной службы в звании курсанта в ФРГ равняется 891 евро. После окончания обучения с получением нового разряда государственной службы и автоматическим получением вследствие этого первого специального звания она возрастает до 1 971 евро. Сотрудник может и дальше оставаться в этом разряде и звании, но достигнув возраста 32 лет и имея двух детей, он начнет получать в той же должности уже 2 283 евро. Таким образом, размер заработной платы определяется следующими факторами: социальный статус полицейского (семейное положение и возраст); статус в системе государственной службы.

Система специальных званий не определяет размер заработной платы. Специальные звания определяют только характер ответственности должностного лица в системе полиции, а также должности, которые он может занимать. Объем его властных и профессиональных полномочий определяет разряд в системе государственной службы.

В других странах Европы, заработная плата рядовых полицейских не слишком высока и составляет около 2 тыс. евро в месяц. Но они застрахованы

от безработицы, имеют определенный социальный пакет, гарантированную пенсию, медицинскую страховку для себя и членов семьи и другие льготы. И при этом понимают, что в случае увольнения по порочащим основаниям их больше не возьмут ни на какую работу.

В Финляндии затраты на содержание полиции в 2005 г. Составили 661,9 млн. евро. Около 76 % от этой суммы израсходовано на выплату денежного довольствия сотрудникам. В США социальный пакет полицейского весьма высок, сотрудники полиции в нем очень заинтересованы, и это является одним из факторов, удерживающих людей на работе в полиции и формирующих стремление доработать до пенсионного возраста. Начальная заработная плата полицейского не столь высока и составляет 25 тыс. долларов в год. С учётом средней зарплаты и уровня жизни в г. Нью-Йорке, это небольшая сумма, но ежегодно она увеличивается и весьма значительно. В полиции возможны переработки, которые поощряются. За них выплачивается дополнительная зарплата в повышенном размере. Также немаловажным аспектом, привлекающим на службу в полицию, является медицинское страхование. Через 20 лет работы в полиции сотрудник может уйти на пенсию и получать при этом 3/4 своего среднего месячного заработка. Отпуск полицейского США в начале службы составляет 15 дней, через 10 лет он достигает 22 дней. Кроме того предусмотрены один день отпуска через каждые 4 недели и ежегодная 13 зарплата¹⁴.

Значительный удельный вес в бюджете сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих зарубежных стран составляют компенсационные пособия и доплаты. Так, лица, не обеспеченные государственным жильём, имеют право на квартирную надбавку, которая компенсирует в среднем до 61 % стоимости арендуемой площади.

Переработки сотрудников отслеживаются и оплачиваются.

При работе сверх установленной законом продолжительности служебного времени сотрудники полиции и военнослужащие ФРГ получают надбавку, если общая занятость составляет более 56 час в неделю. Право на неё наступает после 7 месяцев службы. За несение службы в выходные и праздничные дни, а также в ночное время (с 20.00 до 06.00) сотрудники полиции и военнослужащие имеют право на специальную надбавку за каждый час. Аналогичные надбавки есть в Великобритании, Финляндии и ряде других стран. В Финляндии, например, за работу в воскресенье и праздничные дни выплачивается двойная ставка, а за работу в субботу – 1,6 дневной зарплаты.

Дополнительно к основной зарплате полицейские получают местное пособие (в зависимости от местности прохождения службы), пособие на детей,

пособие за работу в ночную смену и пособие за выполнение специальных обязанностей.

Вопросы численности и финансирования полиции являются весьма актуальными в разных странах мира. В разных странах реализуются разные модели работы полиции. Для таких стран как Россия и Белоруссия на полицейскую деятельность расходуются значительные человеческие ресурсы и небольшой объём финансирования в расчете на одного полицейского. В скандинавских странах и странах Северной Европы (Германия, Нидерланды) доля расходов на полицию не велика, но при этом полиция получает большой объём финансирования в расчете на одного полицейского, поскольку численность полицейских сил относительно невелика.

В группе развитых стран в целом среднее число полицейских составляет около 300 человек на 100 тыс. человек. Страны Центральной и Восточной Европы от 237 до 441 тыс. на 100 тыс. человек. Страны бывшей СССР от 200 Грузия до 813 тыс. в Белоруссии. В России 547.3 тыс. на 100 тыс. человек. В среднем по миру на 100 тысяч человек около 300 полицейских. В отношении численности России ближе к ближневосточным и арабским странам и странам Карибского бассейна, чем к Европейским странам.

Конечно, по протяженности территория России не сравнима ни с одним государством. Но при этом опыт других стран показывает, что реализацию правоохранительной функции можно обеспечить не только ростом численности, но и улучшением самой деятельности полиции. Плотность полиции на единицу площади в России, выше, чем в других странах с похожим ландшафтом и большим объёмом незастроенных территорий. В России один полицейских приходится на 21.9 км., тогда как в Финляндии 1-6 км., в Казахстане на 9.2 км., США 13.47 км. Франция 2.24 км.

Что касается расходов стран на правоохранительную деятельность из доли ВВП, то в среднем по миру они были =1.5-2.5%. Структура расходов на правоохранительную деятельность в России типичной структуре расходов на полицейскую деятельность в большинстве стран, однако значительно отличаются от количества расходов на одного полицейского. Расходы на одного полицейского в год в развитых странах мира от 247.22 тыс. долларов в Норвегии, до 6.95 тыс. в Белоруссии. В России – 20.59 тыс. долларов.

Таким образом, система мотивации и стимулирования сотрудников полиции зарубежных стран учитывает социальную направленность и особенности прохождения службы: в-первую очередь это выражается в ориентации сотрудников полиции на выполнение социальной функции оказания помощи и услуг населению, и непосредственное сотрудничество с ним, посредством чего реализуется основ-

ная потребность человека, повлиявшая на его выбор службы в полиции; во-вторых, учитывая особенности прохождения службы связанные с непрерывностью ее деятельности, должное внимание уделяется контролю за соблюдением установленной законом продолжительности нормального служебного времени сотрудника полиции и в случае переработки, сотрудники получают надбавку, в случае работы в выходные и праздничные дни сотрудникам и военнослужащим имеют право на надбавку за каждый час работы, или двойную ставку (в каждой стране по разному); в-третьих, отличным мотиватором выступают профсоюзы, в части защиты прав сотрудников, по всем пунктам прохождения службы (начиная от условий, заканчивая лобизмом интересов в органах государственной власти); в-четвертых, система заработной платы: ее постепенный рост, зависимость от социального статуса, и конкретных условий прохождения службы; в пятых составляющей выступает система оценки эффективности деятельности полиции и её сотрудников. Основным критерий социальной эффективности работы полиции, который находит все более широкое применение в оценке ее работы, это – оценка общества.

¹ Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М., Освелюк А.М., Опалева А.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миронов А.Л. Зинченко Е.Ю. Учебник 8-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

² Организация деятельности полиции (милиции) зарубежных государств. Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Скрипкин Г.Ф., Горшенева И.А., Саудаханов М.В., Миронов А.Л., Егоров С.А. Москва, 2015. Сер. Юриспруденция для бакалавров

³ Криминальная среда. Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействия. Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Сенилов Д.К., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Научная специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право», 12.00.12 «Криминалистика, оперативно-розыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность» / Под редакцией Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова . Москва, 2015. Сер. Научные издания для юристов Том Часть II.

⁴ Оперативно-розыскная деятельность. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубонос Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2017. (3-е издание, переработанное и дополненное).

⁵ Правоохранительные органы зарубежных стран. Ендольцева А.В., Эриашвили Н.Д., Мирзоев Г.Б., Тамаев Р.С., Химичева О.В., Хазов Е.Н., Галузо В.Н., Миронов А.Л. Учебник / Москва, 2013.

⁶ Криминальная среда. Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействия. Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Сенилов Д.К., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Научная специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право», 12.00.12 «Криминалистика, оперативно-розыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность» / Под редакцией Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова . Москва, 2015. Сер. Научные издания для юристов Том Часть I.

⁷ Маилан С.С., Хазов Е.Н., Богданов А.В. Противодействие коррупционным проявлениям в правоохранительных органах. Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 6. С. 101-104.

⁸ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176-179.

⁹ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений, связанных с мошенничеством Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 276-279.

¹⁰ Киселев А.К. Общественность и полиция в Европе: опыт последнего десятилетия // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 54

¹¹ Гусев Р.Г. Зарубежный опыт разработки критериев и механизмов оценки деятельности правоохранительных органов // Новый юридический журнал. 2012. № 3. С. 222

¹² Кибакин С.М., Хазов Е.Н. Основные направления взаимодействия общественных организаций с МВД России. Право и жизнь. 2015. № 201 (3). С. 41-51.

¹³ Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы и вызовы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика. Вестник экономической безопасности. 2015. № 6. С. 95-99.

¹⁴ Зарплата полицейских в России и за рубежом // <http://ubiznes.ru/skolko-zarabatyvaet/zarplata-policejskix-v-rossii-i-za-rubezhom.html>

УДК 34
ББК 67

STRUCTURE OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM OF THE RUSSIAN EMPIRE ON THE EVE OF THE FIRST WORLD WAR

СТРУКТУРА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НАКАНУНЕ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

Nikolay Nikolaevich MINYAYLENKO

Of postgraduate studies, Saint-Petersburg military Institute of national guard troops of the Russian Federation, candidate of legal Sciences, Professor
E-mail: minialenko@mail.ru

Николай Николаевич МИНЯЙЛЕНКО,

Начальник адъюнктуры Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор

Andrei Evgenievich SHNYROV

post graduate Saint-Petersburg military Institute of national guard troops of the Russian Federation
E-mail: shnirovae@yandex.ru

Андрей Евгеньевич ШНЫРОВ,

Адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации

Annotation. The article discusses the structure and activity of law-enforcement system of Russia on the eve of the First world war. The importance of functioning law enforcement system of the Russian Empire in the pre-war situation was caused by events occurring within the country and at its borders. The study of the Russian law enforcement system on the eve of the First World war, is still relevant today, in connection with the events occurring in neighboring countries in the so-called «color revolutions».

Keywords: the law enforcement system, revolution, war, law enforcement authorities, reformation

Аннотация. В статье рассматривается структура и деятельность правоохранительной системы России в преддверии Первой мировой войны. Важность функционирования правоохранительной системы Российской империи в условиях предвоенного положения была вызвана событиями, происходящими как внутри страны, так и у её границ. Изучение Российской правоохранительной системы накануне Первой Мировой войны, является актуальным и сегодня, в связи с событиями, происходящими в сопредельных государствах в результате так называемых «цветных революций».

Ключевые слова: правоохранительная система, революция, война, правоохранительные органы, реформирование

В начале XX века политическая обстановка в России и за её пределами стремительно обострилась. Верховная власть понимала о неизбежном вовлечении Российской империи в назревавшую мировую войну. Ситуация внутри страны была осложнена низким уровнем жизни её граждан, активным подпольным движением революционных масс, выступающих против существующего политического, социального и экономического режима. В эти тяжёлые для страны годы, главным гарантом стабильности и сохранности государственной власти служила действующая правоохранительная система.

Сама по себе правоохранительная система – это целостная совокупность, методов и гарантий, государственно-правовых средств, обеспечивающих защищённость человека и государства от различных противоправных действий.

В правоохранительной системе Российской империи субъектами, занимавшими, центральное место накануне Первой Мировой войны были: общая полиция, политическая полиция, суды, прокуратура, таможенные органы, адвокатура и нотариат [1, с.4]. Все они выполняли правоохранительную функцию, которая представляет собой деятельность государства по охране прав и свобод человека и гражданина, обеспечению нормального состояния общества.

Элементами правоохранительной системы Российской империи являлись нормативная, субъективная и функциональная составляющая. Нормативной составляющей является то, что функционирование правоохранительной системы Российской империи обусловлено правовыми предписаниями, относящимися к различным отраслям публичного и частного права. Субъективный состав правоохранительной системы Российской империи на различных этапах

её развития постоянно изменялся. В условиях демократизации жизни общества, возросла роль частного права. Повышение его роли в охране прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в конце XIX привело к изменению субъективного состава правоохранительной системы. Основной детерминантой эволюции служили изменения нормативной составляющей – дополнение системы правоохранительных органов правозащитными организациями. На закате существования монархии субъектами правоохранительной системы являлись: правоохранительные органы, органы правосудия и исполнения судебных решений, должностные лица (представители государственной власти, в компетенцию которых входила и правоохранительная деятельность), правозащитные организации (адвокатура, нотариат) [1, с.148].

Каждый из этих элементов выполнял в системе организации государственной власти свою функцию.

Во все времена, органы выполнявшие полицейские функции играли важную роль в охране права Российского государства. В начале XX в. были произведены необходимые мероприятия по усилению состава общей полиции. Общая численность полиции в Российской империи к 1900 г. выросла до 47866 человек [2, с.114]. 1 февраля 1899 г. Государственный совет утвердил законопроект «Об усилении состава полиции в районах промышленных заведений». В этом законе определялись нормы численности полицейских сил. Очередное увеличение полицейских органов было проведено после революции 1905-1907 гг. и было в основном направленно на повышение эффективности политической полиции. В результате оказания помощи политической полиции в борьбе с революционным движением негативно сказалось на выполнении общей полицией своих непосредственных задач по охране общественного порядка и борьбе с уголовной преступностью. Безнаказанность приводила к её увеличению. Правительство пошло на создание особых полицейских органов. Согласно Закону от 6 июля 1908 г. «для производства розыска по делам общеуголовного характера» сыскные отделения четырёх разрядов были созданы в составе полицейских управлений во всех губернских и других значительных городах (всего было создано 89 отделений). Реформа уголовного розыска в начале XX века кардинально повлияла на улучшение работы общей полиции. Лучшие силы полиции направлялись на борьбу с противниками государственного строя, а не на охрану общественного порядка.

В связи с осложнившейся обстановкой в стране накануне и в годы Первой мировой войны, император до последних своих дней вёл процесс укрепления полицейского аппарата. Монарх видел в полиции главную опору, так как армия не была уже

безоговорочно надёжна. Происходило увеличение полиции на местах, улучшение её материального и служебного положения. Так, количество городских приходилось из расчёта один чин на 400 жителей (ранее один городской приходился на 500 жителей). В уездах один полицейский стражник назначался из расчёта на 2000 жителей (раньше – на 2500). Также Правительство приняло меры по качественному вооружению полиции. Несмотря на острую нехватку вооружения в армии, полиция получила около 400 пулемётов. В целях поднятия «боевого духа» полиции, за применение оружия выдавались специальные суточные деньги.

В начале XX в. полиция Российской империи различалась: а) по месту службы: на уездную и городскую, дворцовых городов, портовую, фабрично-заводскую, горно-полицейскую стражу, железнодорожную, речную, ярмарочную, казённую лесную стражу; б) по составу: на общую, жандармскую, сельскую, волостную, мызную; в) по особенностям службы: на сыскную, охранную, уездную полицейскую стражу, комплектуемую по вольному найму [3, с.17]. Особое внимание уделялось охране Российских железных дорог. Так в помощь жандармским полицейским управлениям была создана вооружённая охранная стража, в соответствии с именованным Высочайшим Указом от 14 декабря 1905 года «О правилах чрезвычайной охраны на железных дорогах», а 16 сентября 1912 года министром путей сообщения по соглашению с министром внутренних дел было утверждено «Положение о вооружённой вольнонаёмной страже на железных дорогах». Данное Положение было объявлено по корпусу жандармов приказом от 24 ноября 1912 г. № 273 и вступило в действие с 1 января 1913 г. [4, с.36]. 11 ноября 1912 года Министром внутренних дел было утверждено Положение о вооружённой охране стражников на железных дорогах, а 25 апреля 1914 года на железных дорогах полицейская стража заменена железнодорожной стражей. [5, с.22].

Что касается органов судопроизводства и органов исполнения судебных решений, то они представляют собой государственные структуры, участвующие в реализации правоохранительных функций, осуществляющих правосудие, а органы исполнения наказаний реализуют на практике приговоры судов. В Российской империи органами правосудия и исполнения судебных решений являлись: Департамент гражданских и духовных дел Государственного совета, Правительствующий Сенат и его учреждения, Верховный уголовный суд и следственные комиссии, Святейший правительствующий Синод, Министерство юстиции и его учреждения, Особое совещание о ссылке и каторге, военные суды (Главный военный суд, военно-окружные суды, военно-полевые суды учреждённые в 1906 году, полковые суды), иные судебные органы, в том

числе окружные суды и местные судебные установления (верхние сельские суды, волостные суды, съезды мировых судей, мировые судьи).

Прокуратура в Российской империи выполняла задачи в соответствии с реформами судостроительства и судопроизводства проводимыми с середины XIX в. Ей были присущи функции «охранения силы закона», участие в судебных делах, надзора за судами, следствием и местами заключения. Она являлась структурно-функциональным элементом правоохранительной системы Российской империи и осуществляла охрану публичного порядка и верховной власти. По составу прокуратура имела следующую структуру: в её главе находился генерал-прокурор, в Сенате были учреждены должности двух обер-прокуроров, а в судебных палатах и окружных судах – должности прокуроров и их помощников. Существовали две «прокурорские системы»: прокуратуры судов и губернские прокуратуры [6]. За прокурором было закреплено полноправное участие в состязательном судебном процессе. В конце существования Российской империи функции общего надзора из прокуратуры были переданы Министерству юстиции. Также было произведено уменьшение роли прокурора в гражданском процессе и закрепление принципов деятельности прокуратуры (единство и централизация, независимость от органов местной власти при принятии решений). В период нарастающего в монархическом государстве кризиса, прокуратура выполняла функции надзорного органа: надзор за соблюдением законов; обнаружение и преследование перед судом всякого нарушения законного порядка; дача суду предварительных заключений по делам гражданского и уголовного производства. Накануне войны император стремился к созданию системы органов осуществляющих надзор за исполнением закона на территории всей страны [7].

В начале XX века резко вырос объём движимого имущества, которое обращалось между различными странами. Таможенные органы играли важную роль в процессе обеспечения и защиты экономического суверенитета, осуществляя контроль перемещения через границы Российского государства разнообразных видов товаров и транспортных средств [8]. Накануне войны таможенные органы реализовывали 2 группы функций: 1) экономическая (фискальная и регулятивная деятельность): фискальная связана с пополнением доходной части государственного бюджета за счёт таможенных платежей (пошлин, налогов, сборов и т.д.), регулятивная (протекционистская) – с развитием национальной экономики посредством установления ограничений, квот, запретов и таможенных тарифов; 2) правоохранительная функция заключалась в обеспечении безопасности страны, обеспечении общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья людей, защите интересов российских потребителей вво-

зимых товаров, пресечении незаконного оборота оружия и наркотических средств, предметов художественного, исторического и археологического достояния и др. [9, 10].

Правоохранительная система Российской империи в начале XX века включала в себя так же негосударственные органы, занимающиеся правоприменительной деятельностью. Одним из таких органов являлась Адвокатура [11]. Она представляла собой негосударственную организацию, независимую от органов власти, однако непосредственно зависящую от политико-правовой организации государства. Органы государства, выдвигавшие обвинения против граждан, признавали за ним право на защиту и пользование услугами адвоката, которые выполняли функцию по защите права [12].

Нотариат в начале XX века руководствовался «Положением о нотариальной части» 1866 года. Он представлял собой орган, способствующий укреплению законности, способный урегулировать гражданско-правовой оборот и уменьшить количество спорных ситуаций между контрагентами [13, 14].

Охрана тюрем в начале XX века осуществлялась силами конвойной стражи. К 1912 году, после периода относительного спада и затишья, в стране снова оживает революционное движение, в результате чего вновь стал раскручиваться маховик репрессивно-карательной системы. За 1912 год конвойными командами было препровождено 1664028 арестантов, т.е. почти столько же, сколько в после революционном 1908 году [15, с.38].

Так, например, в связи с нарастанием внешнеполитической обстановки 17 февраля 1913 г. Советом министров было утверждено «Положение о подготовительном к войне периоде» [16]. Согласно данного Положения: каждым из министерств делаются соответствующие распоряжения. Так, Министр внутренних дел своим распоряжением осуществляет подготовку к передаче в распоряжение штабов пограничных округов и командующих морскими силами аэропланов, дирижаблей и принадлежностей к ним теми частными воздухоплавательными организациями, которые, согласно своим уставам, предоставляют таковые в распоряжение военного ведомства в случае открытия военных действий. Создаёт сборные пункты при управлениях воинских начальников, согласно соображениям, составленным на случай мобилизации. Распоряжением для Штаба отдельного Корпуса Жандармов: устанавливает наблюдение жандармскими чинами за лицами переходящими границу в тех пунктах, где в мирное время такового наблюдения не установлено. Распоряжением Министерства финансов по Отдельному корпусу пограничной стражи: предоставляет право выезда внутрь Империи за счёт казны семействам офицерских, классных и нижних чинов. А Депар-

тамент Таможенных Сборов усиливает личный состав таможенных учреждений для более быстрого досмотра и выпуска внутрь края грузов, прибывающих в таможи. Министерство Торговли и Промышленности своим распоряжением задерживает в русских портах русские коммерческие суда, предназначенные по оперативным соображениям к переходу в военное и морское ведомства, о которых этих ведомствами будет непосредственно сообщено. Министерство юстиции своим распоряжением установило, что не подлежащие выпуску из тюрем пограничного района арестанты переводятся во внутренние губернии под охраною конвойных команд.

На случай войны Советом Министров заблаговременно, 14 апреля 1909 года было принято «Положение о вывозе за счёт казны, по военным обстоятельствам, государственного имущества, правительственных учреждений, служащих и их семейств» [17]. Согласно данного Положения производится «вывоз по военным обстоятельствам внутрь Империи из крепостных укрепленных районов и местностей, коим угрожает нашествие неприятеля, государственного имущества, правительственных учреждений и лиц, состоящих в этих районах или местностях на службе Правительства по определению, или же по вольному найму, а равно их семейств. Также, подлежит обязательному вывозу народные святыни, предметы, наиболее ценные в государственном отношении и вообще всё, могущее стать трофеем неприятеля. Предметы и порядок вывоза подробно определяются: а) мобилизационными планами и б) частными правилами, составленными каждым ведомством по соглашению с Министерством Военным, Внутренних дел, Финансов, Путей Сообщения и Государственным Контролем. В этих же правилах предусматривается уничтожение имущества, не предназначенного к вывозу, но оставление коего во власти противника представляется, однако недопустимым». Поэтому, после объявления 19 июля (1 августа) 1914 года Германией войны, данные действия были проведены оперативно и в срок.

Таким образом, в период резкого осложнения военной, политической и общественной обстановки в истории Российской империи, правоохранительные органы являлись важнейшим институтом политико-правовой системы российского государства.

Библиографический список

1. *Нижник Н.С., Ахмедов Ч.Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ: Монография – СПб., 2008.
2. *Воронцов С.А.* Правоохранительные органы Российской Федерации. История и современность. Ростов-н/Д., 2001.

3. *Румянцев Н.В., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Скрипкин Г.Ф., Егоров С.А., Миронов А.Л.* Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств. Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

4. *Ендольцева А.В., Мирзоев Г.В., Эриашвили Н.Д., Тамаев Р.С., Хазов Е.Н., Химичева О.В., Галлузо В.Н., Миронов А.Л.* Правоохранительные органы зарубежных стран Учебник М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

5. *Краткая пояснительная записка к Заключению Межведомственной комиссии, под председательством сенатора А.А. Макарова, по преобразованию полиции в Империи.* СПб., 1911. С 17-18.

6. *Миняйленко Н.Н., Санин В.Е.* «Вопросы правового обеспечения деятельности вооружённой охранной стражи на железных дорогах Российской империи в начале XX века». Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России №3(63) 2014. С 36.

7. *Баранов В.П., Штутман С.М.* Внутренние войска: время, события, люди. Справочно-познавательное издание. М., 2008. С 22;

8. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* 1) В эпоху потрясений и реформ. Российские прокуроры. 1906 – 1917. М., 1996; 2) Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX – начале XX в. М., 2002.

9. *Казанцев С.М.* 1) Дореволюционные юристы о прокуратуре. СПб., 2001.; 2) История царской прокуратуры.

10. *Симонова Н.В.* Таможенная служба Санкт-Петербурга. 1703-2003.

11. *Санников Л.И.* Таможенная политика России по отношению к Германии накануне первой мировой войны (1912-1914). Л., 1968.

12. *Корнилов Г.Д.* Русско-финские таможенные отношения в конце XIX – начале XX в. (1885 – 1914).

13. *Бородин Д.Н.* Исторический очерк русской адвокатуры (к 50 -летию присяжной адвокатуры). 20 ноября 1864 г. – 20 ноября 1914 г. Пг., 1915.

14. *Гернет М.* История русской адвокатуры. М., 1914;

15. *Берлинер И.* Нотариусы в Российской империи. Лодзь, 1910;

16. *Вольман И.С.* Нотариальное положение: практическое руководство. СПб., 1914;

17. *Баранов В.П., Минер В.Л.* Внутренние войска. Исторический очерк. М., 2007. Л. 38.

18. *РГИА.* – Ф. 1282. – Оп. 1. – Д. 1007. – Л. 1. Положение о подготовительном к войне периоде. Царское Село, 17 февраля 1913 г.

19. *РГИА.* – Ф. 1282. – Оп. 1. – Д. 1148. – Л. 1. Положение о вывозе за счёт казны, по военным обстоятельствам, государственного имущества, правительственных учреждений, служащих и их семейств. Особый журнал Совета Министров от 14 апреля 1909 года.

УДК 34
ББК 67

STRUCTURE AND CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS FOR ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF PERU

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СТРУКТУРА НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ ПЕРУ

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

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

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

Annotation. In this article we explore structure and constitutional and legal basis for activity of the National Police of Peru. The author makes a historical review and makes an analysis.

Keywords: constitutional and legal basis, police, Peru

Аннотация. В статье рассмотрены конституционно-правовые основы деятельности и структура Национальной полиции Перу. Автор делает исторический обзор и проводит анализ.

Ключевые слова: конституционно-правовые основы, органы полиции, Перу

Национальная полиция Перу (далее – Национальная полиция, Полиция Перу) входит в систему государственных сил обеспечения безопасности Перуанского государства и в соответствии со ст.4 «Органического закона о национальной полиции Перу»¹ находится в подчинении у Министерства внутренних дел. Основу данного закона составляет ст.166 Политической Конституции Перу (далее – Конституция, принята 29 декабря 1993 г.), согласно которой к основным обязанностям Национальной полиции относятся:

- ◆ обеспечение, поддержание и восстановление внутреннего порядка;
- ◆ предотвращение, расследование и пресечение преступлений и правонарушений;
- ◆ обеспечение защиты и оказание помощи отдельным лицам и обществу;
- ◆ обеспечение соблюдения законов;
- ◆ охрана и защита общественной безопасности и частной собственности;
- ◆ мониторинг и контроль государственных границ и др.².

Как и в некоторых других³ латиноамериканских государствах (Чили, Колумбия, Эквадор и т.д.)⁴ деятельность Полиции Перу основана на принципах военной (армейской) организации, характерными особенностями которой являются

ношение униформы, иерархичность, использование оружия, жесткая дисциплина и т.д. Национальная полиция Перу была создана на базе ныне упраздненных Гражданской гвардии Перу и Республиканской гвардии Перу. Пробразами указанных структур были Гражданская милиция и Полицейская гвардия соответственно.

Национальная полиция согласно ст.175 Конституции имеет право владеть и использовать военное оружие. Особенно активно полицейские использовали данное право в 80-х и 90-х гг. прошлого столетия, когда совместно с вооруженными силами Перу успешно боролись против сендеристов⁵. В настоящее время в штате Национальной полиции проходят службу более ста тысяч человек⁶.

Однако обратимся к истории возникновения и становления перуанской полиции. В 1821 году Хосе де Сан-Мартин провозгласил независимость Перу. В том же году была создана первая полицейская структура - Гражданская милиция, генеральным инспектором которой стал Хосе Бернардо де Тагле. Симон Боливар указом от 7 января 1825 года переименовал Гражданскую милицию в Национальную гвардию⁷, основная задача которой состояла в обеспечении общественного порядка во всех населенных пунктах государства. Кадро-

вый состав Национальной гвардии формировался за счет солдат и офицеров, уволенных из армии. При этом подразделения Национальной гвардии были включены в резерв вооруженных сил Перу.

В 1845 году Рамон Кастилья во время своего первого президентского срока учредил новые правила и издал новые нормативные акты, регулирующие деятельность Национальной гвардии и придавшие последней больший политический вес⁸. В 1851 году следующий президент Перу Хосе Руфино Эченике преобразовал большинство полицейских подразделений в новую структуру - Национальную жандармерию Перу.

В 1855 году к власти снова пришел Рамон Кастилья, осуществивший слияние оставшегося полицейского корпуса с жандармерией, а также установивший новые жесткие правила отбора кандидатов при приеме на службу. В 1872 году президент Перу Мануэль Пардо принял решение о реорганизации всех полицейских сил государства и 10 сентября того же года была создана Гражданская гвардия Перу. Эта структура просуществовала до 1919 года, когда Аугусто Легиа реорганизовал ее. Наряду с Гражданской гвардией была учреждена Республиканская гвардия. Кроме того, по предложению генерала армии Херардо Альвареса, по примеру Республиканской гвардии Франции, был сформирован Жандармский пехотный батальон республиканской гвардии Перу №1⁹. Основной задачей данного батальона было обеспечение безопасности и защита дворца правительства и конгресса. 15 сентября 1948 года президент Хосе Луис Бустаманте и Риверо подписал указ об учреждении самостоятельных следственных подразделений полиции, на базе которых 3 июня 1960 г. была создана отдельная полицейская структура - Следственная полиция Перу.

Президент Алан Гарсия 14 сентября 1985 года приступил к реорганизации полицейских сил Перу в соответствии с одобренным Конгрессом законом 24294¹⁰. Так, 4 февраля 1986 г. были изданы законодательные декреты № 370, № 371, № 372 и № 373, затронувшие «Органический закон о Министерстве внутренних дел Перу», «Закон об основах полицейских сил», «Органический закон о Гражданской гвардии Перу», «Органический закон о Следственной полиции Перу» и «Органический закон о Республиканской гвардии Перу».

Законодательный декрет № 371 заложил основы для создания Национальной полиции Перу¹¹. Кроме того, указанный нормативный акт учредил единый командный центр полиции - Генеральный директорат полицейских сил, единый центр по обучению и подготовке офицеров полиции - Офицерская школа полицейских сил, которая расположилась в бывшем учебном центре Гражданской гвардии «Мариано Сантос» в округе Чорильос, а также единый центр по обучению и

подготовке агентов полиции и гвардейцев - Национальная школа полиции, расположившаяся в бывшем учебном центре Республиканской гвардии в округе Пуэнтэ Пьедра.

6 ноября 1988 года был принят, а 25 ноября того же года был опубликован закон 24949, который внес изменения в Конституцию Перу 1979 года, утвердившие создание Национальной полиции¹². Среди основных целей принятия данного закона можно выделить следующие:

- ♦ объединение трех полицейских ведомств в единую структуру;
- ♦ оптимальное использование экономических ресурсов;
- ♦ искоренение конфликтов, вызванных дублированием функций тремя полицейскими ведомствами;
- ♦ обеспечение лучшего сервиса для общества.

Вскоре после создания Национальной полиции в соответствии с постановлением № 0027-89-IN, опубликованном 18 сентября 1989 года, в качестве покровительницы полиции Перу была выбрана первая католическая святая Латинской Америки Роза Лимская (исп. Santa Rosa de Lima). В 1995 году Святая Роза Лимская была награждена Орденом Большого Креста за заслуги перед Национальной полицией, а также почетной лентой генерала Национальной полиции. В ежегодном календаре праздничных и значимых дней Национальной полиции Перу 30 августа отмечено как День Святой Розы Лимской и Добродетели полиции (в соответствии с Верховным указом № 0027-89 и постановлением Министерства внутренних дел Перу № 355092 от 6 августа 1992 г.).

Надо сказать, что в настоящее время правовую основу деятельности Национальной Полиции помимо уже указанных Политической Конституции Перу и «Органического закона о Национальной полиции Перу» составляют «Закон о Национальной полиции Перу», а также принятый Законодательным Декретом № 961 от 11.01.2006 г. «Кодекс военной полицейской юстиции»¹³.

Согласно ст.10 «Закона о Национальной полиции Перу» к функциям полиции относятся:

- ♦ Поддержание общественной безопасности и спокойствия в целях обеспечения свободного осуществления основных прав личности, закрепленных в Конституции Перу;
- ♦ Предупреждение, пресечение и расследование преступлений и правонарушений в соответствии с Уголовным кодексом и другими специальными законами, а также применение санкций, предусмотренных Кодексом полиции об административных правонарушениях;
- ♦ Обеспечение общественной безопасности;

◆ Обеспечение защиты детей, подростков, пожилых людей и женщин, оказавшихся в ситуации, когда их свобода и личная неприкосновенность подвергаются риску;

◆ Проведение расследований, связанных с исчезновением людей;

◆ Обеспечение и контроль движения транспорта и пешеходов на дорогах общего пользования, обеспечение безопасности автомобильных и железнодорожных перевозок, сообщение о фактах дорожно-транспортных происшествий и их расследование, ведение учета автомобильного парка для правоохранительных целей по согласованию с соответствующими компетентными органами;

◆ Осуществление контроля над работой воздушных, морских, речных и прочих водных судов в пределах своей компетенции;

◆ Осуществление мониторинга и контроля над государственными границами, а также обеспечение соблюдения правовых норм миграционного законодательства и законодательства об иностранных гражданах;

◆ Обеспечение безопасности Президента Республики, высших должностных лиц государства во время официальных визитов, членов Конгресса Республики, государственных министров и дипломатов, сановников и др.;

◆ Исполнение письменных распоряжений органов судебной власти, Конституционного суда, Национального совета по выборам, прокуратуры и Национального бюро избирательных процессов;

◆ Участие в обеспечении безопасности объектов пенитенциарной системы, а также в перевозке обвиняемых и осужденных в соответствии с законом;

◆ Исполнение постановлений органов власти, связанных с защитой и сохранением природных ресурсов и охраной окружающей среды, а также обеспечением безопасности археологического и культурного наследия народа;

◆ Обеспечение безопасности общественных благ во взаимодействии и по соглашению с соответствующими государственными органами;

◆ Участие в национальной обороне, гражданской обороне и социально-экономическом развитии страны;

◆ Идентификация, опознание и установление личности для правоохранительных целей;

◆ Осуществление иных функций в соответствии с Конституцией и иными законами.

Организационная структура Национальной полиции Перу в настоящее время выглядит следующим образом:

1. Высшее командование

- Генеральный директор
- Начальник генерального штаба

- Генеральный инспектор

2. Линейные и децентрализованные органы

- Национальная дирекция полицейских операций

- Исполнительные дирекции

- Полицейские округа

3. Органы внутреннего управления

- Национальная дирекция институционального управления

- Исполнительные дирекции

4. Вспомогательные органы

5. Органы институционального контроля

6. Органы правовой защиты

7. Консультативные органы

Иерархия кадровой структуры Национальной полиции закреплена в ст.13 «Закона о карьере и штатной организации Национальной полиции Перу»¹⁴ и с 1992 года имеет следующий порядок:

1. Офицеры вооруженной полиции

1.1 Офицеры генералы

- Генерал-лейтенант
- Генерал

1.2 Старшие офицеры

- Полковник
- Командир
- Майор

1.3 Младшие офицеры

- Капитан
- Лейтенант
- Младший лейтенант

2. Офицеры служб обслуживания

2.1 Офицеры генералы

- Генерал

2.2 Старшие офицеры

- Полковник
- Командир
- Майор

2.3 Младшие офицеры

- Капитан

3. Вооруженные сержанты

3.1 Старшие сержанты

- Старший сержант
- Бригадный сержант

3.2 Технические сержанты

- Технический сержант первого класса
- Технический сержант второго класса
- Технический сержант третьего класса

3.3 Сержанты

- Сержант первого класса
- Сержант второго класса
- Сержант третьего класса

4. Сержанты служб обслуживания

4.1 Старшие сержанты

- Старший сержант
- Бригадный сержант

4.2 Технические сержанты

- Технический сержант первого класса

- Технический сержант второго класса
- Технический сержант третьего класса

4.3 Сержанты

- Сержант первого класса
- Сержант второго класса
- Сержант третьего класса

¹ http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_org_pnp.pdf

² http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/13185/PLAN_13185_2016_DL.1148-LEY_PNP.PDF

³ Саудаханов М.В. Конституционно-правовые основы деятельности и структура органов полиции Федеративной Республики Бразилии // Международный журнал Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики, 2017, № 1

⁴ Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств. Учебник. Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Горшенева И.А., Миронов А.Л., Егоров С.А., Галузо В.Н. Москва: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА. 2013.

⁵ Представители «Сендеро Луминосо» (исп. Сияющий путь) - перуанской маоистской организации, основанной в 1960 году Абимаэлем Гусманом и перешедшей к активной воо-

руженной партизанской борьбе 17 мая 1980 года вплоть до 1992 года.

⁶ Административное право зарубежных стран: учебник. 2-е изд-е. Румянцев Н.В., Василевич Г.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Бочаров С.Н., Соломатина Е.А., Кардашова И.Б., Осавелюк А.М.,

Хобелия Д.В., Эйвазов Х.Г., Сажина В.В., Майле А.Д., Чихладзе Л.Т., Антошина А.И., Сущинская С.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА. М.: 2015

⁷ <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1825003.pdf>

⁸ <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1845154.pdf>

⁹ <https://sites.google.com/site/mollendohistorico/libro12>

¹⁰ <http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/24294-aug-14-1985.pdf>

¹¹ <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00371.pdf>

¹² <http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/24949-nov-25-1988.pdf>

¹³ https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/legislacion/1_20080616_89.pdf

¹⁴ <http://web.archive.org/web/20130308180456/http://www.mininter.gob.pe/userfiles/DL.1149-PNP-MARTES-11.12.12.pdf>



Семейное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / С.А. Муратова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. — 375 с.

В учебнике рассматриваются предмет, метод, принципы и источники семейного права, понятие и виды семейных правоотношений, понятие, условия и порядок заключения и прекращения брака. Анализируются супружеские и родительские правоотношения, формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Отдельные главы учебника посвящены истории развития семейного права России, юридическим фактам в семейном праве, осуществлению семейных прав и исполнению обязанностей, а также мерам защиты и ответственности в семейном праве.

В приложении приведены Федеральный закон «Об актах гражданского состояния», постановления Правительства РФ и Верховного Суда РФ по семейному праву, образцы договоров, соглашений, заявлений.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов.

УДК 34
ББК 67

TOPICAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE PROGRAM ON RENDERING ASSISTANCE TO VOLUNTARY RESETTLEMENT TO RUSSIAN FEDERATION OF COMPATRIOTS, LIVING ABROAD

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПО ОКАЗАНИЮ СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

Tatiana Anatolyevna PRUDNIKOVA,
Candidate of Law, senior lecturer of the department of
administrative law Moscow University of the MIA of
Russia named after V. Ya. Kikot

Татьяна Анатольевна ПРУДНИКОВА,
кандидат юридических наук, старший
преподаватель кафедры административного права
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.14 - административное право,
административный процесс.

Annotation. the article is devoted to the problems and topical issues of implementation of the State program on rendering assistance to voluntary resettlement to Russian Federation of compatriots living abroad at the present stage.

Key words: State program, support of compatriots; the regional program of resettlement; resettlement voluntary; program participants

Аннотация. Данная статья посвящена раскрытию проблем и актуальных вопросов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом на современном этапе.

Ключевые слова: Государственная программа; поддержка соотечественников; региональные программы переселения; добровольное переселение; участники программы.

Поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, является направлением внешнеполитической активности Российской Федерации. Выделяются два основных направления деятельности в данной сфере: содействие переселению соотечественников на территорию России и поддержка соотечественников, проживающих за ее пределами. Приоритетным направлением для большинства субъектов РФ является привлечение соотечественников на свою территорию. Реализация данного направления проходит через участие в Государственной программе содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию России.

Государственная программа направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов. Государственной программой дополняется система мер, направленных на стаби-

лизацию численности населения Российской Федерации, в первую очередь на территориях, стратегически важных для России¹.

Государственной программой определяется, что содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, является одним из направлений решения демографической проблемы. Воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества.

В Государственной программе обеспечивается комплексный подход к решению вопросов оказания содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию и межотраслевой координации, получения возможности осоз-

нанного выбора соотечественниками мест своего будущего проживания, работы, обучения с учетом социально-экономического положения субъектов Российской Федерации, объемов государственных гарантий и социальной поддержки, которые предоставляются переселенцу в зависимости от выбранной территории вселения.

Программа переселения соотечественников утверждена в 2006 году. За более чем десять лет в Россию вернулись сотни тысяч наших соотечественников. Государственная программа неоднократно подвергалась правкам, дополнениям, изменениям для более эффективной реализации поставленных задач и адаптации под современные, стремительно меняющиеся реалии. Изначально срок ее действия ограничивался 2012 годом, но с 2013 года она переведена на бессрочный режим².

В реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, задействован 61 субъект Российской Федерации в 7 федеральных округах, из которых Краснодарский край и Томская область приступили к реализации программы в 2016 году.

В 2016 году принято 93, 2 тыс. заявлений об участии в Государственной программе, в том числе более 38,0 тыс. заявлений — в уполномоченных органах за рубежом³.

На территории Российской Федерации первично оформлено 49,8 тыс. заявлений свидетельств участника Государственной программы. На учет поставлено 146, 6 тыс. участников Государственной программы с членами семей.

Субъектами РФ с наибольшим количеством участников Государственной программы с членами их семей являются — Воронежская область (свыше 15 тыс.), Калужская область (свыше 13 тыс.), Липецкая область (свыше 9 тыс.), Новосибирская область (свыше 8 тыс.).

При этом отмечается снижение доли соотечественников, переселяющихся в субъекты, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа и Балканского региона, являющиеся территориями приоритетного заселения.

По состоянию на 2016 г. по национальному составу соотечественников русские составляют 45,2%, армяне — 10,8%; украинцы — 6,5%; таджики — 5,4%; татары — 4,3%; узбеки — 4,3%; молдаване — 3,3%; гагаузы — 2,2%; азербайджанцы — 2,1%⁴.

Среди заявителей 42,3% имеют высшее либо неоконченное высшее образование, 35,7% — среднее профессиональное, 21,9% — полное и основное среднее образование⁵.

Большинство соотечественников на момент прибытия имели гражданство Казахстана (32,7%), Узбекистана (19,5%), Молдавии (14,3%), Армении (11,6%), Таджикистана и Украины (по 6,7%), Киргизии (4%)⁶.

Процесс переезда в РФ состоит из нескольких этапов. Первоначально соотечественнику следует принять твердое решение о переселении и определиться с регионом РФ, где участнику предпочтительнее проживать и работать.

В соответствии с Государственной программой выделяются две категории территорий, на которые могут переехать участники Государственной программы и члены их семей: территории приоритетного заселения и территории, не относящиеся к территориям приоритетного заселения. Территории приоритетного заселения: Республика Бурятия, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Иркутская, Магаданская, Сахалинская области и Еврейская автономная область. Дело в том, что густота заселения в этих регионах минимальна, поэтому со стороны Правительства Российской Федерации делается все возможное для увеличения численности населения, выделяются существенные денежные средства для привлечения соотечественников именно в эти регионы. На указанных территориях установлен наиболее высокий размер подъемных.

В случае если соотечественником, проживающим за рубежом, принимается решение о добровольном переселении в Российскую Федерацию в рамках и на условиях Государственной программы, ему необходимо лично обратиться в находящийся в стране постоянного проживания уполномоченный орган по реализации Государственной программы за рубежом, и подать заявление об участии в Государственной программе по утвержденной форме.

Уполномоченными органами, осуществляющими работу за рубежом с соотечественниками, желающими переселиться в Российскую Федерацию в рамках и на условиях Государственной программы, являются⁷:

- представительства (представители) Министерства внутренних дел Российской Федерации за рубежом;
 - дипломатические представительства Российской Федерации в иностранных государствах (консульские отделы российских посольств за рубежом) и консульские учреждения Российской Федерации в иностранных государствах, при которых могут создаваться и функционировать временные группы по реализации Государственной программы.
- После приема заявления об участии в Государственной программе оно согласовывается с:
- уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственным за реализацию региональной программы переселения (на предмет соответствия кандидатуры соотечественника условиям региональной программы переселения);
 - компетентными российскими государственными органами (на предмет отсутствия обстоятельств, препятствующих въезду иностранного

гражданина на территорию Российской Федерации, либо на предмет отсутствия оснований для аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство в Российской Федерации).

С учетом итогов рассмотрения заявления в указанных государственных органах территориальным органом МВД России по субъекту, участвующему в соответствующей региональной программе, принимается решение о выдаче либо об отказе в выдаче соотечественнику свидетельства участника Государственной программы. О принятом решении заявителю направляется уведомление.

При отсутствии оснований для отказа в выдаче свидетельства участника Государственной программы территориальным органом МВД России принимается решение о выдаче свидетельства участника Государственной программы, и соотечественник приглашается для получения свидетельства участника Государственной программы. В этом случае свидетельство оформляется и выдается в срок, не превышающий 60 дней со дня подачи соотечественником заявления об участии в Государственной программе и прилагаемых к нему документов⁸.

Свидетельство участника Государственной программы действительно в течение трех лет с даты выдачи. По истечении срока действия свидетельства соотечественник утрачивает статус участника Государственной программы, а члены его семьи, указанные в свидетельстве, - статус членов семьи участника Государственной программы.

Следует сказать, что Приказом ГУВМ МВД России 8 декабря 2016 г. было утверждено Положение об Управлении по организации работы с беженцами, соотечественниками и вынужденными переселенцами ГУВМ МВД России.

Основными задачами Управления являются:

- участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции по вопросам реализации Государственной программы по добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом;
- совершенствование нормативно-правового регулирования по вопросам реализации Государственной программы;
- обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с иными субъектами;
- исполнение законодательства по вопросам реализации Государственной программы;
- участие в осуществлении оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, участвующих в реализации Государственной программы и др.

Основные функции Управления:

- участие в анализе состояния миграционной обстановке, а также эффективности мер, принимаемых территориальными органами МВД России;

- подготовка предложений по разработке и осуществлению мероприятий по реализации Государственной программы;
- организация работы по рассмотрению и согласованию проектов региональных программ переселения;
- учет участников Государственной программы;
- оформление и выдача свидетельств участников Государственной программы;
- мониторинг качества предоставления государственных услуг по вопросам реализации Государственной программы и др.

В целях совершенствования Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, издан Указ Президента от 25 февраля 2016 г. №82 «О внесении изменений в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденную указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637».

Данным Указом предусмотрено в рамках реализации региональных программ переселения использование механизма целевого приема соотечественников и их целевого обучения по наиболее востребованным программам высшего образования.

Также уточнен круг участников Государственной программы и членов их семей, которым может выплачиваться ежемесячное пособие при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации. Кроме того, изменена концепция информационного сопровождения Государственной программы путем перенаправления этой работы в сторону более активного использования возможностей сети Интернет.

Результаты выполнения Государственной программы в 2015-2016 гг. показывают, что интерес к ней со стороны соотечественников сохраняется.

Особенно на результаты выполнения Государственной программы повлияла сложившаяся внутривосточная ситуация на Украине.

Вместе с тем анализ реализации Государственной программы свидетельствует о том, что существует ряд факторов, значительно осложняющих процесс привлечения в страну соотечественников из государств дальнего и ближнего зарубежья.

Во-первых, для существенного увеличения миграционного притока соотечественников по Государственной программе следует уделить вопросам обеспечения адекватных условий для жизни и работы данной категории лиц на территориях вселения. В субъектах Российской Федерации, участву-

ющих в Программе, необходимо создать миграционно-привлекательный климат. Для привлечения и закрепления переселенцев на территории субъектов Российской Федерации необходимо предпринимать ряд мер на региональном уровне. С этой точки зрения, прежде всего, необходимо найти пути решения вопроса временного и постоянного жилищного обустройства лиц, приезжающих в регионы по Государственной программе⁹. И, в первую очередь, такие меры должны быть предприняты приоритетными субъектами Дальнего Востока и Восточной Сибири.

Во-вторых, Государственная программа предусматривает возможность переезда в Россию соотечественников не только для занятия трудовой деятельностью на определенные в региональной программе вакансии, но и для обучения в учебных заведениях профессионального образования, осуществления предпринимательской деятельности (в том числе в сфере сельского хозяйства), ведения личного подсобного хозяйства. Вместе с тем в региональных программах, утвержденных субъектами России, отсутствует механизм привлечения таких категорий соотечественников¹⁰. В этой связи в 2016 году руководителям субъектов и соответствующим федеральным ведомствам следует усовершенствовать вопрос о модернизации с этой точки зрения региональных программ переселения.

Как представляется, в региональных программах необходимо шире использовать дифференцированные подходы к привлечению различных категорий соотечественников, предусмотреть льготные условия приема и обустройства переселенцев в субъектах Российской Федерации для определенных групп участников Государственной программы и членам их семей.

Следует сказать и о проблеме информационной помощи соотечественникам в ближнем зарубежье. Полагаем, что в настоящее время необходимы поиски механизмов их разрешения. На основании документов, изученных управлением СМИ Комитета РФ по печати, сделан вывод о четко просматривающейся тенденции некоторых зарубежных стран издавать газеты на русском языке, самим определять их тематику, а вот финансировать их – за счет Российской Федерации. Учитывая значимость СМИ для соотечественников за рубежом, приоритеты государственной политики и экономическое положение изданий, следует предоставлять русскоязычным периодическим изданиям соотечественников на безвозмездной основе материалы российских информационных агентств.

Нельзя не затронуть и вопросы языковой дискриминации соотечественников, которая проявляется в закрытии школ и вузов, ведущих обучение на русском языке, в сокращении числа газет и теле-, радиоканалов, издающихся и вещающих на русском языке, а также в ограничении реализации трудо-

вых прав по основанию незнания государственного языка. Полагаем, что удовлетворение образовательных потребностей соотечественников за рубежом, сохранение сферы распространения и функционирования русского языка, прежде всего, в государствах – участниках СНГ и государствах Балтии следует считать приоритетным направлением внешней политики России.

Библиографический список

1. www.consultant-plus.ru
2. *Акимова С.А.* Соотечественники. Учебное пособие // М.: ЮНИТИ- ДАНА, Закон и право, 2010
3. *Акимова С.А.* Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.
4. *Прудников А.С.* К вопросу о переселении соотечественников в Российскую Федерацию // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 6.
5. *Прудников А.С.* Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8
6. *Прудников А.С.* О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2 С. 81-83
7. *Прудникова Т.А.* Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Московского университета МВД России. Юбилейный выпуск. 2013. №6.
8. www.mvd.ru
9. *Прудникова Т.А.* Роль субъектов организационно-правового обеспечения взаимодействия российского государства с соотечественниками за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №3
10. *Указ Президента РФ № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прескурсоров и в сфере миграции» от 05.04.2016 г.* // URL: www.garant.ru

¹ *Акимова С.А.* Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.

² *Прудникова Т.А.* Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Московского университета МВД России. Юбилейный выпуск. 2013. №6.

³ [http: www.mvd.ru](http://www.mvd.ru)

⁴ <http://www.mvd.ru>

⁵ <http://www.mvd.ru>

⁶ <http://www.mvd.ru>

⁷ Приказ ФМС России от 14.05.2012 № 166 (ред. от 18.11.2015) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»// URL: www.garant.ru

⁸ Приказ ФМС России от 14.05.2012 № 166 (ред. от 18.11.2015) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой го-

сударственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»// URL: www.garant.ru

⁹ Прудникова Т.А. Роль субъектов организационно-правового обеспечения взаимодействия российского государства с соотечественниками за рубежом// Вестник Московского университета МВД России. 2014. №3

¹⁰ Прудников А.С. О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом// Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2 С. 81-83

УДК 342

ББК 67

THE ACTS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION, THEIR CONCEPT AND ESSENCE

АКТЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИХ ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ

Elena Sergeevna PYANKOVA

Adjunct of chair constitutional and municipal law
Moscow University of the Ministry of the internal
affairs of Russia named after V.Ya. Kikot

Елена Сергеевна ПЬЯНКОВА

адъюнкт кафедры конституционного и муницип
ального права Московского Университета
МВД России им. В.Я. Кикот
E-mail: kos2101@yandex.ru

Научный руководитель: профессор кафедры конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор **А.С. Прудников**

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

Annotation. The article gives a different understanding, such as «President», «President of the Russian Federation», «head of state», «head», «decree» and «order». The deals many powers of the President of the Russian Federation, among which, more details on the publication of acts of the President of the Russian Federation - decrees and orders (researched the concept and essence). Analyzed other official documents signed by the President of the Russian Federation.

Keywords: «President», «President of the Russian Federation», «head of state», «head», «decree», «order»

Аннотация. В статье даются различные понимания, такие как «Президент», «Президент Российской Федерации», «глава государства», «глава», «указ» и «распоряжение». Рассматриваются многочисленные полномочия Президента Российской Федерации, среди которых, более подробно описывается издание собственных актов Президента Российской Федерации - указов и распоряжений (исследуется их понятие и сущность). Анализируются другие официальные документы, которые подписывает Президент Российской Федерации.

Ключевые слова: «Президент», «Президент Российской Федерации», «глава государства», «глава», «указ», «распоряжение».

В России, институт «президентства», представляет собой особый политический институт, формирование и становление которого, носило эволюционно-сложный характер, но не смотря на это,

указанный институт сформировался и действует по настоящее время в Российской Федерации.

«Родиной института «президентства» справедливо считают США. Именно Конституция этой

страны 1787 года в отличие от других государств того времени, где государственная власть повсеместно имела монархический, наследственный характер, впервые установила принцип выборности населением главы государства и федеральной исполнительной власти».¹

Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года (ст. 80), определяет, что «Президент Российской Федерации: - является главой государства; - является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина; - принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; - определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; - представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях».² Однако, предыдущая Конституция РСФСР от 12.04.1978 года (ст. 121-1) определяла, что «Президент Российской Федерации является высшим должностным лицом Российской Федерации и главой исполнительной власти в Российской Федерации».³ Исходя из приведенных положений указанных Конституций, можно сделать вывод о том, что статус Президента значительно изменился со временем и очень возросла его роль.

Если же посмотреть толкование понятия «Президент», закреплённое в «Юридическом энциклопедическом словаре», то можно увидеть, что данное слово происходит от «латинского «praesidens» (сидящий впереди) – в государствах с республиканской формой правления - глава государства».⁴ Также, если посмотреть разъяснение понятия «Президент РФ», закреплённое в «Большом энциклопедическом экономико-юридическом словаре», где трактовка дается уже по более узкому понятию, относящемуся непосредственно к Российской Федерации, то можно увидеть, что оно означает следующее: «согласно ст. 80 Конституции РФ глава российского государства, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина»⁵, (то есть его содержание совпадает с содержанием Конституции Российской Федерации).

Очень часто в различной учебной и научной литературе, да и в средствах массовой информации, вместо понятия «Президент Российской Федерации», употребляют именно «глава государства», что как раз встречается в указанных трактовках понятий «Президент» и «Президент Российской Федерации»⁶. В свою очередь, «глава государства» в «Юридическом энциклопедическом словаре», понимается как «высшее должностное лицо (значительно реже – коллегиальный орган), считающееся верховным представителем государства и, как правило, носителем исполнительной власти. В странах с республи-

канской формой правления глава государства – президент, который избирается либо непосредственно населением (РФ, Мексика), либо в порядке косвенных (США, Аргентина)⁷ или многостепенных (Италия, ФРГ, Индия) выборов»⁸. А вообще, если немного абстрагироваться от специализированных энциклопедических словарей (юридического и экономико-юридического) и, обратиться к «Толковому словарю живого великорусского языка», то само по себе понятие «глава», означает «нечто важнейшее, существенное, начальное, основное, первенствующее, начальствующее, властвующее, высшее, верховное, преимущественное и т.п.»⁹.

Поэтому в России не случайно, в системе органов государственной власти и управления, Президент Российской Федерации занимает особенное место, при этом напрямую он не входит ни в одну из ветвей власти (законодательную, исполнительную или судебную)¹⁰. Реализацию своих полномочий, он осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами¹¹. Полномочия Президента Российской Федерации, довольно обширны. В них входит: «назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации; постановка перед Государственной Думой вопроса об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации; формирование и возглавление Совета Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом; утверждение военной доктрины Российской Федерации; формирование Администрации Президента Российской Федерации; подпись и обнародование федеральных законов; обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране¹², об основных направлениях внутренней и внешней политики государства; осуществление руководства внешней политикой Российской Федерации; ведение переговоров и подпись международных договоров Российской Федерации; в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение; награждение государственными наградами Российской Федерации; присваивание почетных званий Российской Федерации; осуществление помилования; издание указов и распоряжений, а также многое другое»¹³. В связи с этим, проанализировав полномочия Президента Российской Федерации, можно сказать, что они весьма разнообразны, и по своему характеру являются представительскими, управленческими, организационными, чрезвычайными, распорядительными и правотворческими. Но, несмотря на множество полномочий Президента Российской Федерации, закрепленных в Конституции Россий-

ской Федерации, то в ней самой также «заложена и система гарантий, препятствующих превращению Президента в авторитарного правителя, которые заключаются в следующем: ограничение периода полномочий Президента сроком, недопустимости занятия поста Президента более двух сроков подряд, возможности отрешения его от должности и т.д.»¹⁴. То есть, данный факт даёт Президенту своего рода определённый «баланс», выраженный в виде полномочий (дозволений) и ограничений, которые официально закреплены в Конституции Российской Федерации¹⁵.

Далее, говоря о деятельности Президента Российской Федерации, следует отметить, что наибольшую часть своих полномочий, глава государства реализует посредством издания собственных актов, предусмотренных ст. 90 Конституции Российской Федерации, которыми являются указы и распоряжения. Данные акты обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Это означает, что все (то есть государственные органы, должностные лица, граждане), должны соблюдать нормы, содержащиеся в актах Президента Российской Федерации. Указанные акты не должны противоречить Конституции и федеральным законам. По своей юридической силе, акты Президента Российской Федерации, носят подзаконный характер, поэтому занимают подчиненное по отношению к законам место в классификации нормативно-правовых актов.

Само понятие «указ» в «Толковом словаре русского языка» имеет несколько смысловых значений, одним из которых является «постановление верховного органа власти, имеющее силу закона»¹⁶. Кроме этого, если обратиться к толкованию понятия «указ», закреплённом в «Большом энциклопедическом экономико-юридическом словаре», то можно увидеть, что оно означает следующее: «в РФ и в ряде других государств собственное название наиболее важных актов, издаваемых главой государства (президентом)»¹⁷.

Необходимо выделить то, что указы Президента Российской Федерации, могут быть «нормативными» (то есть содержать нормы права - общее правило поведения) и «ненормативными» (соответственно не содержать нормы права), а также они могут различаться по степени персонифицированности (то есть исполнением определённым либо неопределённым кругом субъектов). Нормативные указы Президента Российской Федерации, в соответствии с указанным, содержат в себе нормы права, рассчитаны на неоднократное их применение и обязательное исполнение неопределённым кругом субъектов. Указы Президента Российской Федерации нормативного характера, являются наиболее приоритетными по отношению к иным подзаконным актам. «Наряду с Конституцией и федераль-

ными законами, нормативные указы Президента Российской Федерации являются правовой базой издания Правительством его актов»¹⁸.

Ненормативные указы Президента Российской Федерации, в соответствии с изложенным, не содержат в себе нормы права, рассчитаны на однократное их применение и обязательное исполнение определённым кругом субъектов. По большей степени, данные указы Президента Российской Федерации, принимаются по различным вопросам управления (например, по назначению либо освобождению от должности) и они являются правоприменительными (индивидуальными) актами (поскольку созданы в соответствии с законным полномочием и обращены к определённому субъекту). Вообще, указы Президента Российской Федерации, могут приниматься по различным вопросам жизни государства. Например по вопросам гражданства, предоставления политического убежища, награждения государственными наградами, назначению или освобождению от должности руководителей подотчётных федеральных органов, присвоения почетных званий и т.д. Наиболее значимые решения Совета Безопасности, также оформляются указами Президента Российской Федерации. Кроме того, в форме указа Президента Российской Федерации принимаются решения и по вопросам помилования, что является немаловажным аспектом в уголовно-исполнительной политике нашего государства, и показывает, что именно глава государства, способен решать вопрос, касающийся последующей жизни конкретной личности.

Распоряжения Президента Российской Федерации, являются подзаконными актами, которые обладают более узким действием, по сравнению с указами. Понятие «распоряжение» в «Толковом словаре русского языка», также как и «указ», имеет несколько смысловых значений, одним из которых является «приказ, постановление»¹⁹. Помимо этого, если посмотреть разъяснение понятия «распоряжение», закреплённое в «Большом энциклопедическом экономико-юридическом словаре», то можно увидеть, что оно имеет несколько смысловых значений, одним из которых является следующее: «один из видов подзаконных актов, изданный органом управления в рамках его компетенции и имеющий обязательную силу для физических и юридических лиц, которым данное распоряжение адресовано»²⁰. Распоряжения Президента Российской Федерации, в большинстве случаев, являются «ненормативными» (соответственно не содержат нормы права) и обращены к исполнению определённым кругом субъектов (то есть носят индивидуальный характер). Такие распоряжения Президента Российской Федерации принимаются по различным штатным, оперативным, организационным и другим вопросам. В частности, распоряжения Президента Рос-

сийской Федерации, могут быть и «нормативными» (то есть содержать нормы права). Распоряжения, как и указы, могут приниматься по различным вопросам жизни государства. Но по сравнению с «нормативными» указами, распоряжения «нормативного» характера, встречаются гораздо реже. Если соотнести указы и распоряжения между собой, то указы Президента РФ по своей юридической природе, обладают более широким и значимым действием, чем распоряжения.

Более четкое разграничение между указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, установлено Распоряжением Президента Российской Федерации от 05.02.1993 года № 85-рп (в ред. от 12.01.2010 года) «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации», которым также утвержден «Порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации»²¹. Кроме этого, некоторые вопросы подготовки актов Президента Российской Федерации, а также связанные с его правом внесения законодательных инициатив, урегулированы Указом Президента Российской Федерации от 10.06.1994 года № 1185 (в ред. от 26.11.2001 года) «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»²². Что же касается порядка вступления в силу актов Президента Российской Федерации, то по этому поводу имеется также Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 (в ред. от 14.10.2014 года) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»²³. Согласно данному указу, регламентирован порядок вступления в силу актов, то есть срок и место официального опубликования, которым является: «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации» и «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Анализируя приведенную нормативную регламентацию указов и распоряжений Президента Российской Федерации, хочется отметить, что в неё были внесены определенные поправки (причем в различные годы), что говорит о правотворческих изменениях, складывающихся с течением времени, которые непосредственно нашли своё отражение, как с практической так и с теоретической точки зрения.

Главной и существенной особенностью актов Президента Российской Федерации, является то, что они не могут быть отменены никакими органами государственной власти. Однако, в соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации, акты Президента Российской Федерации могут быть признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими (противоречащими)

Конституции Российской Федерации и после этого, они становятся недействующими и утрачивают свою юридическую силу. Данная процедура проходит соответственно в порядке конституционного судопроизводства.

Также, Президент Российской Федерации, может обращаться с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию Российской Федерации, предусмотренными ст. 84 Конституции Российской Федерации. Данные послания, по своей сути, являются официальным политико-правовым документом. В своем содержании, они отражают определенную «установку» Президента Российской Федерации, по основным направлениям развития нашего государства на ближайшее время.

Помимо издания закрепленных собственных актов, Президент Российской Федерации, также ведет деятельность по разработке, реализации своего политического курса и контроля за его исполнением²⁴. Это обязывает его правовое положение и статус. Исключительная позиция Президента Российской Федерации, как главы государства, непосредственно отражается в стратегиях, доктринах, национальных планах и программах, являющихся официальными документами. По своему содержанию, они как правило, не имеют нормы права, по сравнению с указами и распоряжениями, поскольку содержат программно-политические установки, которые определяют перспективы развития определенных видов деятельности. Все данные документы, утверждаются указами Президента Российской Федерации.

Другими официальными документами, которые подписывает Президент Российской Федерации, являются запросы, заключения, письма и заявления. Эти документы по своему содержанию, как правило, не имеют нормы права, по сравнению с указами и распоряжениями, поскольку содержат в себе официальное обращение с требованием или суждением, передачу какой-либо информации или сообщение, как в устной, так и в письменной форме, по различным вопросам в сферах жизнедеятельности общества. Эти документы по своей сути, являются самостоятельными.

Следующими официальными документами, которые подписывает Президент Российской Федерации совместно с главами иных государств, являются различного рода декларации, содержащие в себе соглашение или заявление по различным вопросам международного сотрудничества. Но такого рода документы, уже больше относят к международному праву.

В заключении хочется отметить, что Президент Российской Федерации, как особый государственный институт, имеет очень важную роль среди других институтов. Одним из его многочисленных полномочий, является издание собственных актов, которые охватывают широкий круг вопросов госу-

дарственного назначения и носят комплексный характер. Являясь гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, Президент Российской Федерации несет персональную ответственность за бесперебойную работу механизмов защиты Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, в связи с этим, именно он обязан принимать все возможные меры для их реализации. Очень важно, чтобы данная ситуация, осуществлялась при соблюдении принципа не противоречия актов Президента - Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

¹ Прудников А.С. и др. «Конституционное право России: учебник для студентов вузов» / под ред. Прудникова А.С., Авсеенко В.И. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. С. 459.

² «Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года» (с изм. от 21.07.2014 года) - М.: Мартин, 2017. - 64 с.

³ Сайт «Конституции Российской Федерации» (Электронный ресурс) URL: http://constitution.garant.ru/history/ussrfsfr/1978/red_1978/183126/chapter/15/ (дата обращения 02.05.2017 г.).

⁴ Яных Е.А., Захаркина В.А. «Юридический энциклопедический словарь» / сост. Яных Е.А., Захаркина В.А. - М.: АСТ; Владимир: ВКТ, 2010. С. 201.

⁵ Кураков Л.П., Румянцев Н.В., Буркин А.И. и др. «Большой энциклопедический экономико-юридический словарь: интеграция, безопасность, право» / под ред. Куракова Л.П. - М.: Изд-во ИАЭП, 2013. С. 786.

⁶ Теория государства и права: учебник. Бастрыкин А.И., Рассолов М.М., Иванов А.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Оксамытный В.В., Опалева А.А., Рыбаков А.Ю., Шагиева Р.В., Рассолов И.М., Карнаушенко Л.В., Горбунов М.А., Мамонтов А.Г., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Калининченко А.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

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

⁸ Яных Е.А., Захаркина В.А. «Юридический энциклопедический словарь» / сост. Яных Е.А., Захаркина В.А. - М.: АСТ; Владимир: ВКТ, 2010. С. 72-73.

⁹ Даль В. «Толковый словарь живого великорусского языка», Т. 1. - М., 1994. С. 352.

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

¹¹ Саудаханов М.В., Макеев Р.А. К вопросу о конституцион-

ных основах регулирования некоторых аспектов института президентской власти в Российской Федерации // Сборник статей по итогам «VI международной научной конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества» (27 марта 2013 г.) / Москва – 2013. С. 132 – 137

¹² Хазов Е.Н., Кирпичев В.И. Проблемы и пути оптимизации взаимодействия Президента Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации. В сборнике: Актуальные проблемы деятельности правоохранительных органов в условиях административной и судебной-правовой реформы. 2005. С. 78-84.

¹³ Астафичев П.А. «Конституционное право России» / Учебник / - М.: РИОР: ИНФРА-М, 2016. - С. 197-199.

¹⁴ Фадеев В.И. «Конституционное право: учебник для бакалавров» / отв. ред. Фадеев В.И. - М.: Проспект, 2016. - С. 353.

¹⁵ Судебная власть в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: монография. Лысов П.К., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Калинин В.Н., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

¹⁶ Ожегов С.И. «Толковый словарь русского языка: Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений» / под ред. проф. Скворцова Л.И. - 28-е изд., перераб. - М.: Мир и Образование, 2016. С. 1238.

¹⁷ Кураков Л.П., Румянцев Н.В., Буркин А.И. и др. «Большой энциклопедический экономико-юридический словарь: интеграция, безопасность, право» / под ред. Куракова Л.П. - М.: Изд-во ИАЭП, 2013. С. 1091.

¹⁸ Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М., Освелюк А.М., Опалева А.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миронов А.Л. Зинченко Е.Ю. Учебник 8-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

¹⁹ Ожегов С.И. «Толковый словарь русского языка: Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений» / под ред. проф. Скворцова Л.И. - 28-е изд., перераб. - М.: Мир и Образование, 2016. С. 989.

²⁰ Кураков Л.П., Румянцев Н.В., Буркин А.И. и др. «Большой энциклопедический экономико-юридический словарь: интеграция, безопасность, право» / под ред. Куракова Л.П. - М.: Изд-во ИАЭП, 2013. С. 854.

²¹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 05.02.1993 года № 85-рп (в ред. от 12.01.2010 года) «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 15.02.1993 г., № 7, ст. 598.

²² Указ Президента Российской Федерации от 10.06.1994 года № 1185 (в ред. от 26.11.2001 года) «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 13.06.1994 г., № 7, ст. 697.

²³ Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 (в ред. от 14.10.2014 года) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 27.05.1996 г., № 22, ст. 2663.

²⁴ Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Саудаханов М.В. О соотношении понятий конституционный контроль и конституционный надзор в конституционной практике России // Вестник Московского университета МВД России, 2013, № 12. С. 137 – 142

УДК 34
ББК 67

THE MAIN DIRECTIONS OF DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT OF MIGRATION POLICY IN RUSSIA

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Vita Viktorovna STANDEZCKAYA,
Cadet international legal Department,
Moscow University of Ministry of internal Affairs
Of Russian named after V. J. Kikot

Anna Aleksandrovna SEMOCHKINA,
candidate of legal Sciences, lecturer, Department of
constitutional and municipal law
Moscow University of Ministry of internal Affairs
шф Russia named after V. Ya. Kikot

Вита Викторовна СТАНДЕЦКАЯ,
Курсант международно-правового факультета,
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Анна Александровна СЕМОЧКИНА,
кандидат юридических наук, преподаватель кафе-
дры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя

Annotation. The article discusses the state-legal politics of migration in the Russian Federation. The analysis of the causes and conditions of irregular migration. The basic directions of improvement of the legalization of illegal labor migration in Russia.

Keywords: concept, labour migration, state-legal regulation of migration and migrants

Аннотация. В статье рассматривается государственно-правового политика миграции в Российской Федерации. Делается анализ причин и условий незаконной миграции. Предлагаются основные направления по совершенствованию легализации незаконной трудовой миграции на территории России.

Ключевые слова: концепция, трудовая миграция, государственно-правовое регулирование миграционных процессов, мигрант

Современный мир уже не представляется нами без такого явления как миграция. Миграция – составная и важнейшая часть демографического развития страны, также она является одним из источников компенсации демографических потерь и дефицита трудовых ресурсов¹.

В 2003 году была принята Концепция регулирования миграционных процессов, которая не соответствовала времени и не смогла ответить потребностям страны на данном этапе. Принимая во внимание данные факты, в России разработан проект новой концепции миграционной политики России². На обсуждение общественности она была вынесена в 2010-2012 гг., и только 13 июня 2012 г. была утверждена Президентом В.В. Путиным.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации года определяет цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации миграционной политики России³.

В ней подчеркивается значимость миграционных процессов в социально-экономическом и де-

мографическом развитии России. Миграционные притоки направлены на компенсацию естественной убыли населения. По расчетам Федеральной службы государственной статистики, численность населения к 2025 году, должна составлять 142,8-145,6 миллионов человек⁴.

В настоящий момент, по данным Федеральной службы государственной статистики численность населения Российской Федерации составляет 146,5 миллионов человек.

Так, мы видим, что численность населения в Российской Федерации уже превысила предполагаемую цифру, которая прописана в Концепции. Это связано, прежде всего, с политическим положением всего мира в целом, а также экономическими и социальными особенностями каждой страны в отдельности⁵.

Миграционные процессы увеличились в связи происходящими событиями на Украине и Сирии. Огромный поток беженцев, хлынувший из этих стран, повысил численность населения ближайших государств⁶.

В Концепции указывается экономическая потребность в привлечении иностранных работников по профессионально-квалификационным группам и переселении мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, как источника увеличения численности населения страны в целом и ее регионов⁷.

Следует признать, что цели миграционной политики, содержащиеся в Концепции, сформулированы не совсем четко.

Во-первых, выделяется такая цель как «обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации», пожалуй, такая формулировка цели будет относиться к Стратегии национальной безопасности⁸ или же к Концепции социального развития⁹.

Во-вторых, цель «стабилизации и увеличения численности населения России», по большей части касается Концепции демографической политики.

В-третьих, цель «содействия обеспечению потребности экономики России в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей» была бы уместно сформулирована в Концепции экономического развития.

Миграционная политика должна содержать в себе такие предпочтения, как: стимулирование внутренней миграции; побуждение к увеличению притока нужных для страны иммигрантов и одновременно, сокращение эмиграционного оттока населения с территории Российской Федерации¹⁰.

Справедливо отмечены неблагоприятные тенденции во внутренних миграциях. Проявляется низкая территориальная мобильность, в том числе и на локальном уровне по сравнению с другими странами. Данное явление обусловлено неразвитостью транспортных сетей, высокой стоимостью жилья и его аренды, ограниченностью рынка арендуемого жилья и в целом, низким доходом большей части населения¹¹.

В России наблюдается неравномерность в распределении населения по территории. В настоящее время, основной причиной выступает поток россиян из северных и восточных регионов страны (Сибири, Дальнего Севера) в центральные и юго-западные регионы.

Большое число незаконных мигрантов – следствие несовершенства системы управления миграционными процессами¹². Так, от 3 до 5 миллионов иностранных граждан, находящихся на территории России, осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Именно незаконная миграция является одной из главнейших причин негативного отношения к мигрантам со стороны населения России¹³. Система привлечения временных

трудовых мигрантов требует серьезного совершенствования.

В тоже время, Концепция выработала блок направлений, позволяющих стимулировать внутреннюю миграцию. Реализация данных направлений проявляется в снятии административных барьеров по регистрации и оформлению работников. Также, предусматриваются экономические инструменты стимулирования внутренней миграции, развитие транспортной инфраструктуры и рынка жилья¹⁴.

Создание условий для адаптации и интеграции мигрантов является важнейшим элементом в миграционной политике России¹⁵. Ведь, задача государства не только привлечение мигрантов на свою территорию, но и вовлечение их в социальную и культурную среду, снижение и ликвидация культурной дистанции и напряженности при общении с местным населением¹⁶.

Роль мигрантов проявляется не только в компенсаторном аспекте, но и изменении социально-демографического и этнического состава населения страны. Для интеграции мигрантов, России необходимо большее количество культурно-адаптационных центров, консультационных пунктов по месту жительства мигрантов¹⁷.

Негативно сказывается и слабое использование миграционного потенциала российской системы образования. Образовательная (учебная) миграция является главным источником квалифицированных и интегрированных иностранных граждан в стране. Ограничения на занятость, которые накладываются законодателем, во время обучения и после его сводят на ноль привлекательность получения образования иностранными студентами в России.

Концепция выделяет направления миграционной политики Российской Федерации:

1. создание условий и стимулов, способствующих переселению в Россию на постоянное место жительства, как для соотечественников, проживающих за рубежом, так и для эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;
2. разработка различных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, которая востребует российской экономикой;
3. содействие в развитии внутренней миграции граждан Российской Федерации;
4. содействие образовательной (учебной) миграции в Россию, а также поддержка академической мобильности;
5. в отношении вынужденных мигрантов, выполнение гуманитарных обязательств;
6. формирование взаимодействия между мигрантами и местным населением, также содействие адаптации и интеграции мигрантов;
7. противодействие незаконной миграции¹⁸.

Ознакомиться с международным сотрудничеством, информационно-аналитическим обеспечением, механизмами и этапами реализации государственной политики можно открыв с 5 по 7 главы Концепции.

В заключении, стоит сказать, что приняв новую Концепцию миграционной политики, Россия сделала серьезный шаг вперед. Главным достижением документа выступает его идеологическая направленность: «миграция как ресурс развития страны».

Проблемы, которые ранее не отмечались миграционной политикой, теперь были поставлены на уровень государственного понимания. К их числу можно отнести адаптацию и интеграцию мигрантов, образовательную иммиграция и др. Но стоит сказать о том, что остаются противоречия, возникающие между Концепцией и практикой регулирования миграционных процессов.

¹ Сазон К.Д., Хазов Е.Н. ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА МИГРАЦИОННОГО ПРАВА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА: НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ. Вестник экономической безопасности. 2016. № 5. С. 229-234.

² Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВД РОССИИ В СВЯЗИ С РЕФОРМАМИ (ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ МИГРАЦИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ) Актуальные проблемы административного права и процесса. 2016. № 1. С. 5-10.

³ Жестянников С.Г., Хазов Е.Н., Егоров С.А. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ С ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ НА ПРИМЕРЕ УФМС ПО ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ (ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ). В сборнике: Развитие государственности и права в Республике Крым. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Под общей редакцией С. А. Буткевича. 2016. С. 178-183.

⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025// сайт www.kremlin.ru 13.06.2012 г.

⁵ Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Чертова Н.А., Осавелюк А.М., Осавелюк А.М., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Гаглоев Д.В., Галушкин А.А. и др. Москва, 2017. Сер. Dura lex, sed lex (8-е издание, переработанное и дополненное)

⁶ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЯДЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН И СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 41-44.

⁷ Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В. Конституционные основы и роль государства в регулировании экономики Российской Федерации // Международный журнал «Мировая экономика: проблемы безопасности», 2016, № 1. С. 45 – 47

⁸ Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 04.01.2016, N 1 (часть II), ст. 212. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») «Собрание законодательства РФ», 24.11.2008, N 47, ст. 5489. <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁰ Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.

¹¹ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. РЕАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИИ. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 57-62.

¹² Богданов А.В., Хазов Е.Н. НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ КАК ОДНА ИЗ ПРИЧИН СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176-179

¹³ Жестянников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Основные проблемы трудовой миграции и пути их решения в российских регионах. Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. Т. 1. № 1. С. 79-84.

¹⁴ Жестянников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ: ОПЫТ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 8. С. 53-57.

¹⁵ Жестянников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО (НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА РАБОТЫ УФМС РОССИИ ПО ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ). Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172-175.

¹⁶ Жестянников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЫ РАБОТЫ С ИНОСТРАННЫМИ ГРАЖДАНАМИ НА ТЕРРИТОРИИ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2. С. 72-75.

¹⁷ Жестянников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. РЕГИОНАЛЬНЫЕ МИГРАЦИОННЫЕ ЦЕНТРЫ КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 98-102.

¹⁸ Богданов А.В., Хазов Е.Н. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КРИМИНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ С ОПЕРАТИВНЫМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ И СЛУЖБАМИ ДРУГИХ ВЕДОМСТВ ПО ВОПРОСАМ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 162-165.

УДК 34
ББК 67

METHODS FOR FORMING THE INSTITUTE OF THE HEAD OF THE MUNICIPALITY IN MODERN RUSSIA

СПОСОБЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛИТЕТА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Viktoriya Evgenyevna KHAZOVA,
Candidate of law, Senior lecturer of the department of civil and labor law, civil procedure Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

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

Tatyana Sergeevna MOKHOVA,
Adjunct of Moscow University of MIA named after V.Ya.Kikot

Татьяна Сергеевна МОХОВА,
адъюнкт Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы формирования института главы муниципального образования. Анализируются основные способы формирования и предлагаются оптимальные и современные модели института главы муниципального образования с учетом местных традиций.

Ключевые слова: выборы, формирование, глава муниципального образования, местное самоуправление, муниципальный совет.

Annotation. In this article we explore basic models used in Russia on the election (formation) of the head of municipality. Basing on the opinion review being made in this article the author gives the conclusions and his own position on the issue.

Keywords: local self-government, municipality, head of municipality

Согласно Конституции РФ¹, Европейской Хартии местного самоуправления², Федеральным законам РФ, законам субъектов Российской Федерации и уставам муниципальных образований³ может устанавливаться одна из следующих моделей избрания и формирования института главы муниципального образования:

- глава избирается на муниципальных выборах (в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан), и исполняет полномочия главы местной администрации - в юридической литературе такая модель получила название модели «*сильного мэра*»;

- глава избирается представительным органом из своего состава, входит в него с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, в то время как глава администрации муниципального образования назначается по конкурсу - такая модель получила название модели «*сити-менеджера*»;

- глава избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, а

глава администрации муниципального образования назначается по конкурсу - так называемая «*гибридная модель*»;

- в сельских поселениях также может использоваться модель, при которой глава избирается на муниципальных выборах или представительным органом из своего состава, при этом одновременно исполняет полномочия главы местной администрации и председателя представительного органа (так называемая модель «*три в одном*»)⁴.

Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵ и Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ дополнительно была предоставлена возможность использования в соответствии с законом субъекта РФ еще двух моделей:

- глава муниципального образования наделяется полномочиями по конкурсу и исполняет полномочия главы местной администрации (условно назовем эту модель «*сильный мэр по конкурсу*»);

• глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия главы местной администрации (условно назовем эту модель «*сильный мэр из состава депутатов*»)⁷.

Таким образом, федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ расширено число возможных способов избрания глав муниципальных образований, а также вариантов исполнения ими полномочий главы местной администрации. В частности, Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ установлен способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Как показывает анализ практики правоприменения, в ряде случаев наличие в структуре органов местного самоуправления одновременно и главы муниципального образования как высшего должностного лица, и главы местной администрации может порождать конфликтные ситуации и коллизии в практике управления муниципальным образованием, сложно разрешимые в рамках уже закрепленных в законодательстве моделей муниципальной власти, что делает расширение вариативности этих моделей актуальным. Аналогичная ситуация сложилась и с выборами главы муниципального образования. Раньше вопрос о том, выбирать ли главу на муниципальных выборах или из состава депутатов, решался уставом муниципального образования, принимаемым по демократической процедуре представительным органом. В спорных случаях вопрос иногда выносился на референдум, в соответствии с итогами которого глава муниципального образования обретал соответствующий статус⁸. Теперь содержание устава предопределяется законом субъекта Федерации. Референдум в данном случае неприемлем, поскольку окончательное решение при любом его результате принимает субъект Федерации. Сама по себе вариативность решения вопросов организации местной власти прогрессивна. По смыслу закона субъект федерации может использовать действующую систему. Если в данном регионе эта система позволяет местному самоуправлению эффективно развиваться. Но если возникает потребность усовершенствовать организацию власти, Закон предоставляет субъекту Федерации возможность утвердить ту модель, которую он считает наиболее подходящей из числа предусмотренных федеральным законом о местном самоуправлении⁹.

Это особенно важно иметь в виду, поскольку новый Закон усиливает присутствие государственной власти не только в определении структуры органов местного самоуправления, но и во внутренней организации деятельности муниципалитетов. В прежней редакции ст. 34 Закона № 131-ФЗ, посвященной

органам местного самоуправления, было записано, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Закон № 136-ФЗ дополняет эту формулу словами «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации». Используя новую норму, региональные власти могут по-разному распределять полномочия между органами местного самоуправления. Они не вправе ограничить исключительную компетенцию представительных органов, закрепленную федеральным законом, но вправе изменить другие prerogatives этих органов, уменьшить или увеличить полномочия глав муниципальных образований, повысить роль руководителя местной администрации, сделав его фактическим лидером муниципального образования, и т.д.¹⁰ Необходимо отметить, что в ряде субъектов РФ имеет место прямое навязывание единой модели организации местной власти - с сити-менеджером¹¹. Дело не в плюсах и минусах самой модели (все модели имеют право на существование), а именно в отсутствии свободы выбора, в ее навязывании, вопреки возражениям муниципалитетов, что прямо противоречит Конституции РФ, согласно которой структуру органов местного самоуправления население определяет самостоятельно¹². Между тем на практике имели место противоправное давление и навязывание удобной модели местного самоуправления.

Все это приводит к выводу, что позитивно оценивать Закон № 136-ФЗ следует с осторожностью. Нам представляется также для преодоления негативных последствий муниципальной реформы, необходимо:

- в модели с сити-менеджером вернуться к норме состава комиссии по отбору кандидатур 1/3 от субъекта РФ и 2/3 от муниципальных депутатов. Создать необходимые правовые условия для исполнения указания Президента РФ об организации конструктивного диалога руководителей регионов с органами местного самоуправления и муниципальным сообществом. С этой целью рекомендовать создание при высшем должностном лице субъекта РФ специального консультативного органа¹³. Возможно использование для решения этой задачи региональных советов муниципальных образований;

- признать целесообразным предоставление органам местного самоуправления права самостоятельно выбирать структуру органов местного самоуправления с учетом местной специфики и мнения населения, как это уже сделано в ряде субъектов РФ. Закон субъекта РФ об изменении статуса и порядка избрания главы муниципального образования, а также о создании внутригородских муниципальных образований принимать только с учетом мнения на-

селения, выраженного путем массовых опросов или голосования¹⁴.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст.4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

² Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466. <http://www.pravo.gov.ru>.

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

⁴ Муниципальное право России Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Чепурной А.Г., Кардашова И.Б., Антонова Н.А., Егоров С.А., Проценко Е.Д., Усатов Д.Н., Бровко Н.В., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Мещеряков А.Н., Староверова О.В., Акимова С.А. Москва, 2012. Сер. Dure lex, sed lex (6-е издание, переработанное и дополненное)

⁵ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст.2253. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131 ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст.3822. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁷ Актуальные проблемы избирательного права Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н. Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.В., Егоров С.А., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В. М.: ЮНИТИ-ДАНА, (Серия «Magister»). 2016 г. — 423 с.

⁸ Судебная власть в Российской Федерации: тенденции и

перспективы развития: монография. Лысов П.К., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Калинин В.Н., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

⁹ Актуальные проблемы муниципального права. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, (Серия «Magister»). 2016 г. — 559 с.

¹⁰ Муниципальное право России. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. учебник / Москва, 2016. (8-е издание)

¹¹ Теория государства и права: учебник. Бастрыкин А.И., Рассолов М.М., Иванов А.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Оксамытный В.В., Опалева А.А., Рыбаков А.Ю., Шагиева Р.В., Рассолов И.М., Карнаушенко Л.В., Горбунов М.А., Мамонтов А.Г., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Калининченко А.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

¹² Муниципальное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Нурадинов Ш.М., Уткин Н.И., Харламов С.О., Несмелов П.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей очной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹³ Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект. Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное)

¹⁴ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Реализация миграционной политики в муниципальных образованиях России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 57-62.

УДК 34
ББК 67

QUANTITATIVE AND QUALITATIVE CHARACTERISTICS OF THE PROCEEDINGS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

КОЛИЧЕСТВЕННО-КАЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Sergey Olegovich KHARLAMOV,
Candidate of Law, Associate Professor,
Professor of the Chair of Constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia named after V.Ya. Kikot

Victor Fedorovich VOROBYEV,
candidate of legal Sciences, associate Professor,
Professor of constitutional and municipal law
Moscow University of the MIA of Russia named after V. Ya. Kikot

Сергей Олегович ХАРЛАМОВ,
кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Виктор Федорович ВОРОБЬЕВ,
кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Научная специальность: 12.00.02-конституционное право; муниципальное право

Annotation. The article contains analytical material on the activities of the European Court of Human Rights for the period from 2014 to 2016.

Keywords: European Court of Human Rights, protection of human and civil rights and freedoms, consideration of complaints, judicial system

Аннотация. Статья содержит аналитический материал посвященный деятельности Европейского суда по правам человека за период с 2014 по 2016 г.г.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, защита прав и свобод человека и гражданина, рассмотрение жалоб, судебная система

В 2016 году отмечали общий юбилей 20-летия вступления Российской Федерации в Совет Европы, а также присоединение к системе защиты прав и свобод человека и гражданина Европейским судом по правам человека¹. Уже более двадцати лет Россия является членом Совета Европы (с 1996 г.), а в 1998 г ратифицировала Конвенцию о защите прав человека и основных свобод².

В связи с присоединением России к Европейской конвенции защиты прав и основных свобод, граждане Российской Федерации получили возможность обращаться за защитой своих прав и свобод, которые были нарушены в результате незаконных решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностными лицами, в Европейский суд по правам человека. В соответствии с ч.3 статьи 46 Конституции РФ: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Феде-

рации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты»³. Конституция РФ применительно к субъекту, права и свободы которого обеспечиваются судебной защитой, употребляет термин «каждый», что подчеркивает неперсонифицированность судебной защиты, отсутствие каких-либо формализованных ограничений на использование этого способа защиты субъективного права и законных интересов⁴. Правом на судебную защиту обладают не только граждане, но и их объединения.

Европейская система защиты прав человека является, по сути, конституционной системой правосудия, а прецедентное право Европейского Суда по правам человека часто определяют как вид ещё не завершённого конституционного права для Европы⁵. Защита прав человека в рамках Совета Европы, а также многообразие способов её обеспече-

ния заслуживают всестороннего изучения и являются предметом исследования как зарубежных, так и российских учёных уже на протяжении многих лет⁶.

Уникальность европейской системы защиты прав и свобод человека состоит в том, что решения ЕСПЧ обязательны для всех органов государства-ответчика и влекут за собой весьма серьёзные юридические последствия в его национальной правовой системе⁷.

Это означает, что и законодатель, и правоприменительные органы должны соотносить свою деятельность с решением ЕСПЧ, содержащими толкование ЕКПЧ и являющимися её продолжением.

Как и любой существующий и активно функционирующий организм, европейская система защиты прав человека не стоит на месте и постоянно эволюционирует⁸.

С 2004 г. проводится очередная реформа Суда, предусмотренная Протоколом № 14 к Конвенции, в связи с чем упрощается процедура рассмотрения жалобы и принятие решения о её приемлемости, производство становится более оперативным. Россия последняя из государств-членов Совета Европы ратифицировала названный протокол.

1 июня 2010 г. Протокол № 14 к Конвенции вступил в силу, изменив ряд конвенционных положений. Так, два новых правила касающиеся принятия решений (определений) о приемлемости жалобы единолично судьёй и надления комитета из трёх судей полномочием принимать постановления (окончательные решения) по повторяющимся делам в рамках сложившейся судебной практики, сразу стали применяться в отношении государств-участников Конвенции. Основной целью этих нововведений было увеличить продуктивность Суда, поставив фильтр из одного и трёх судей, освободив тем самым время для рассмотрения дел большей юридической значимости или срочности.

Присоединение России к европейской системе отправления правосудия во-первых явилось серьёзным, прогрессивным шагом в деле уважения, соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и находящихся на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства. Во-вторых решения вынесенные Европейским судом по правам человека имеют обязательную силу в отношении государств-ответчиков и в случае установления факта пробела в законодательстве государство-ответчик должно внести соответствующие изменения в действующее законодательство (так в 2016 году соответствующие поправки были внесены в более 10 федеральных законов). В-третьих принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (закрепленный в статье

2 Конституции Российской Федерации) получил новое развитие и звучание.

В различные периоды своего развития Российское государство занимало принципиальную позицию по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни, в деле межгосударственных отношений. В связи с чем, можно спрогнозировать, что Россия останется союзником Совета Европы и Европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина⁹.

За прошедший период деятельности Европейского суда по правам человека рассмотрено немало дел в отношении Российской Федерации и по ним приняты решения в пользу граждан Российской Федерации чьи права были нарушены. Одни дела имели широкий общественный резонанс, другие прошли незамеченными и данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости дать анализ рассмотренным делам Европейским судом по правам человека через призму их качественно-количественной характеристики¹⁰.

Отправной точкой в анализе дел возьмем 2014 год, так как именно по этому году можно объективно судить об эффективности деятельности Европейского суда по правам человека по рассмотрению обращений поступивших и поступающих от граждан государств-ответчиков, в том числе от граждан Российской Федерации.

В 2014 году, Европейский суд по правам человека зарегистрировал на 15 % меньше жалоб против всех государств-ответчиков, чем годом ранее (56.250 против 65.800, т.е. разница составляет 9550). Надо полагать, это вызвано не уменьшением числа подаваемых жалоб, а ужесточением требований к их оформлению. Поскольку в 2014 году, в сравнении с предшествующим годом на 84 % (11.450) увеличилось число отказов в регистрации жалоб¹¹.

Количество жалоб от российских граждан против Российской Федерации в общем объеме зарегистрированных в ЕСПЧ уменьшилось в 2014 году (8.952), в отличие от 2013 года (12.328). Данный факт можно рассматривать в нескольких аспектах.

Во-первых как уже отмечалось выше ужесточились правила и требования к оформлению жалоб, во-вторых уменьшилось количество общественных правозащитных организаций, которые оказывали содействие в оформлении жалоб и их продвижение в Европейский Суд по правам человека, и в третьих скорее всего Российской Федерацией учтен многолетний опыт взаимодействия с Европейским Судом по правам человека в области защиты прав и свобод человека и гражданина¹².

Если посмотреть на статистику поданных жалоб в Европейский суд по правам человека против всех государств-ответчиков в 2014 году, то

наглядно видно, что большинство жалоб подано против Украины (14195) и это тревожный факт, свидетельствующий о нестабильной ситуации в этом государстве. В некоторых средствах массовой информации, в общественных и научных кругах отмечается, что Европейский Суд по правам человека из судебного органа превращается в политизированный, однако это не так, об этом свидетельствует сухая статистика приведенная выше в отношении Украины. Граждане Украины в существующих социально-экономических и политических условиях все же пытаются бороться за свои права против своего государства. Если делать перерасчет на численность населения страны, то первое место занимает Сербия (39 жалоб на каждые 100 тысяч граждан).

Данные статистики свидетельствуют о том, что Российская Федерация занимает золотую середину, то есть 24 место из 47 государств-ответчиков по жалобам, поданным в Европейский Суд по правам человека.

Прогнозируя складывающуюся ситуацию, необходимо отметить, что количество жалоб в ближайшей перспективе против Российской Федерации увеличиваться не будет, а если увеличится, то незначительно (2013г.- 12328, 2014г.- 8952, 2015г.- около 9200 (14,2%), на 30.09.2016г.- 8700 (11,7%)).

За период с 01 января по 30 сентября 2015 года в сравнении с соответствующим периодом 2014 года жалоб, коммуницированных властями государств-ответчиков, составило 97%. В среднем по таким делам рассмотрение жалоб и принятие по ним позитивного решения Европейским Судом по правам человека составляет 2-3 года. Это означает, что в 2017-2018 годах будет наибольшее количество позитивных решений (постановлений Европейского Суда по правам человека) в пользу граждан государств-ответчиков с выплатой компенсации морального вреда. Прогнозируется, что в эти годы будут самые большие выплаты компенсации морального вреда государствами ответчиками по сравнению с предыдущим периодом.

За рассматриваемый период применительно к Российской Федерации Европейский суд по правам человека признал больше всего нарушений прав на свободу и личную неприкосновенность, права не подвергаться бесчеловечному и унижающему достоинство обращению, права на эффективные внутригосударственные средства правовой защиты от предполагаемых нарушений других прав, права на эффективное расследование возможных нарушений права на жизнь, права на уважение имущества и права на уважение частной и семейной жизни¹³.

Переходя к следующему периоду качественной-количественной характеристики анализа деятельности Европейского суда по правам чело-

века необходимо отметить, что с 1 января по 31 октября 2016 года по сравнению с 2015 годом поступило 41259 жалоб (учитываются только жалобы, оформленные, по мнению Секретариата ЕСПЧ, в соответствии со всеми предъявляемыми требованиями и зарегистрированные в качестве самостоятельных жалоб, с заведением отдельного досье с собственным номером) (в 2015 году 34300, т.е. +20%). Данный факт свидетельствует скорее всего о том, что граждане и соответствующие правозащитные организации, адвокаты адаптировались к специфическим требованиям предъявляемым к оформлению жалоб. Всего жалоб находящихся на рассмотрении в Европейском суде по правам человека на 1 января 2016 года составило 64850, а по статистическим данным на 31 октября 2016 года уже 74250 (число жалоб увеличилось на 14%). При этом необходимо обратить внимание, что достаточно большое количество жалоб остаются на рассмотрении в ЕСПЧ с предшествующих лет. Из 74250 жалоб находятся на рассмотрении в палатах (в том числе и в Верховной палате) 28200 жалоб (рост 4%), в комитетах 42000 (рост 22%), единолично судьей 4050 (+29%). За анализируемый период в 2016 году всего рассмотрено 31676 жалоб и вынесено по ним решений, что на 16% меньше чем в 2015 году.

В досудебном порядке рассмотрено 12500 дел, что на 25% больше по сравнению с 2015 годом. В административном порядке 17400 дел (-37%).

На исключение из списков, подлежащих рассмотрению дел на основании односторонних заявлений (деклараций) властей государств-ответчиков, признавших нарушения и предложивших компенсации за них уменьшилось на 24% в 2016 году.

В 2016 году (на 31.10.2016 г.) Европейский суд по правам человека признал неприемлемыми или исключил из списка подлежащих рассмотрению дел 30127 жалоб (это на 15% меньше чем в 2015 году).

На 26% уменьшилось количество жалоб, рассмотрение которых завершено вынесением и оглашением Постановления Европейского суда по правам человека (2077 дел в 2015г. по сравнению с 1549 за тот же период в 2016г.).

Необходимо также отметить что решения ЕСПЧ в части касающегося действующего российского законодательства применяется только в той части, которая известна Российской Федерации, а в случае возникновения коллизий данный вопрос подлежит рассмотрению Конституционным судом Российской Федерации. Конституционный суд РФ в ряде постановлений указал на возможность обжалования в суд решений и действий (бездействий) любых государственных органов. Необходимо отметить, что большинство

органов государственной власти и органы местного самоуправления и их должностные лица¹⁴ действуют в соответствии с Конституцией и законодательством своего государства и не всегда ориентируются в международном и европейском праве, что приводит к возникновению коллизий и разногласий¹⁵. Для устранения данных проблем и функционирует общая судебная система включающая в себя национальную и европейскую подсистемы отправления правосудия.

¹ Конституционное право зарубежных стран. Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А. Санкт-Петербург, 2003.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.)//СЗ РФ.1998. № 20. Ст.2143. <http://www.pravo.gov.ru>,

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

⁴ Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М., Освелюк А.М., Опалева А.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миронов А.Л. Зинченко Е.Ю. Учебник 8-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

⁵ Хазов Е.Н., Бердников Н.В. Международно-правовой механизм защиты прав человека в Европейском суде по правам человека. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 2. С. 144-148.

⁶ Keller H. Reception of European convention for the Protection of Human Right and Fundamental Freedoms in Poland and Switzzland//Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg Journal of International law.2005. №65; Renucci J.-F. Droit européen des droits de l'homme. L.G.D.J. 2001. Paris; Антропов Р. А. Роль Европейского Суда в процессе рассмотрения жалоб о нарушении основных прав и свобод человека : дис. ... к.ю.н. М., 2002; Квитко Н. И. Обеспечение в Российской Федерации права на обжалование нарушений общепризнанных прав и свобод в Европейском Суде по правам человека : дис. ... к.ю.н. М., 2005; Черны-

шова О. С. Реализация конституционного права личности на судебную защиту в Европейском Суде по правам человека : дис. ... к.ю.н. М., 2001 ; и др.

⁷ 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.

⁸ Иванцов С.В., Несмелов П.В., Назаров М.В. Миграционные процессы и миграционная безопасность в странах СНГ. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 93-97.

⁹ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для слушателей заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹⁰ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Москва, 2013.

¹¹ Сайт: <http://European Court.ru>

¹² Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹³ Харламов С.О., Зинченко Е.Ю. Основные направления социальной охраны и защиты прав трудовых мигрантов на территории современной России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2015. № 1. С. 50-54.

¹⁴ Актуальные проблемы муниципального права. Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А. учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2016. Сер. Magister

¹⁵ Харламов С.О., Воробьев В.Ф., Кинчене Л.В. Европейская хартия местного самоуправления как источник муниципального права России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 49-56.

УДК: 342.72/.73

ББК: 67.400

PECULIARITIES OF INTERACTION OF THE AUTHORIZED UNDER HUMAN RIGHTS WITH THE ORGANS OF THE INTERNAL AFFAIRS ON THE QUESTION OF COMPLIANCE, PROTECTION AND PROTECTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF HUMAN AND CITIZEN IN THE RUSSIAN FEDERATION

ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕСТВИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ВОПРОСУ СОБЛЮДЕНИЯ, ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РФ

Vladimir Grigoryevich ISHCHUK,
adjunct of the department of constitutional and
municipal law, Moscow University of the MIA of
Russia named after V. J. Kikot
E-mail:Valdemar130@ya.ru

Владимир Григорьевич ИЩУК,
адъюнкт кафедры конституционного и муници-
пального права Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя
E-mail:Valdemar130@yandex.ru

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

Annotation. In this article the question of observance of legitimate rights and freedoms of the citizen and the person by means of participation in process of their protection of the Commissioner for Human Rights is examined, in particular providing the rights and the constitutional freedoms of the person with law enforcement agencies during implementation of the office activities

Keywords: Commissioner for Human Rights, law enforcement agencies, rights and freedoms.

Аннотация. В статье исследуется вопрос о соблюдении, охране и защите прав и свобод человека и гражданина посредством участия в процессе их защиты Уполномоченного по правам человека и правоохранительных органов.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека Российской Федерации, органы внутренних дел, правоохранительные органы, права и свободы человека и гражданина.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную в соответствии со ст. 10 Конституции РФ¹. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны². При рассмотрении института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации необходимо определить его место в системе государственной власти, так как он напрямую не входит ни в одну из трех ветвей власти (законодательную, исполнительную и судебную), а значит этот институт в системе конституционного права имеет особое место особый конституционно-правовой статус³. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается на должность

Государственной Думой Федерального Собрания РФ, что подчеркивает его парламентскую природу. В своей деятельности он независим и неподотчетен, что свидетельствует о независимости данного государственного органа и именно государственного органа, так как ст. 37 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации гласит: «Уполномоченный и его рабочий аппарат являются государственным органом с правом юридического лица, имеющим расчетный и иные счета, печать и бланки со своим наименованием и с изображением Государственного герба Российской Федерации»⁴.

Необходимо разрешение проблемных вопросов и противоречий, возникающих при взаимодействии Уполномоченного по правам человека в Россий-

ской Федерации и органов государственной власти. В связи с тем, что большой объем полномочий по реализации прав человека принадлежит органам исполнительной власти, актуальным является исследование теоретических и правовых основ взаимодействия с государственными органами, органами местного самоуправления⁵ и общественно-политическими организациями, а также планирование совместных мероприятий.

Необходимо отметить, что деятельность Уполномоченного по защите прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет за собой пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина⁶.

Особым субъектом взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с органами исполнительной власти являются органы внутренних дел. Такое взаимодействие, по сравнению с процессом взаимодействия с другими государственными структурами, имеет свои особенности, связанные с тем, что органы внутренних дел выступают в этом процессе в двух качествах: как органы, осуществляющие деятельность по соблюдению, охране и защите прав и свобод человека и гражданина, и как структура, порою, нарушающая их права и свободы⁷.

Взаимодействие органов государственной власти и правоохранительных органов можно определить как основанный на нормативных правовых актах Российской Федерации процесс воздействия функционально независимых органов государственной власти и правоохранительных органов друг на друга посредством определенных взаимных прав обязанностей, направленный на повышение эффективности государственного механизма⁸.

Под формами взаимодействия в юридической литературе понимают способ и порядок согласованной и совместной деятельности субъектов при выполнении своих служебных задач, обеспечивающие их координацию и правильное сочетание полномочий, а также средств и методов.

Осуществляя свою деятельность по защите прав человека, Уполномоченный по правам человека в РФ 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. Но поскольку именно этот аспект деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ является наименее урегулированным, необходимо разрешение проблемных вопросов и противоречий, возникающих при взаимодействии Уполномоченного по правам человека в РФ и органов государственной власти. В связи с тем, что большой

объем полномочий по реализации прав человека принадлежит органам исполнительной власти, актуальным является исследование теоретических и правовых основ взаимодействия именно с этими государственными органами, а также анализ их совместной практической деятельности.

Обращения Уполномоченного в различные ведомства, в том числе в Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Генеральную прокуратуру по фактам нарушений прав и свобод граждан сотрудниками органов внутренних дел, а также по поводу противоречивости нормативно-правовых актов, регламентирующих их деятельность, не всегда влекут существенные изменения, в то время как необходимость принятия мер является неоспоримой.

Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию российского законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты⁹.

Вместе с тем, существующие проблемы органов законодательной власти (существенное количество отсылочных норм в законах, которые ведут к дублированию и расширению ведомственного нормотворчества, неполная урегулированность вопросов в законодательстве, бессистемность и хаотичность в формировании массива нормативных правовых актов; нарушение приоритетов в правовом регулировании; принятие новых законов без увязки их с уже действующими, нарушения системных связей между законами и подзаконными актами¹⁰) приводят к ослаблению и размыванию полномочий исполнительных органов.

Нормативно-правовая база, регулирующая взаимодействие уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и органов правопорядка, должна быть основана не на временных соглашениях, а на федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, что предполагает внесение изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», и в иные федеральные законы Российской Федерации. Данные изменения и дополнения должны закреплять конкретные формы, методы и порядок осуществления совместных действий Уполномоченного по правам человека в РФ с органами внутренних дел, другими правоохранительными органами и должностными лицами указанных органов для обеспечения эффективного и оперативного взаимодействия между ними.

В результате изучения особенностей взаимоотношений уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и субъектах Российской Фе-

дерации с органами государственной власти и органами местного самоуправления¹¹ можно сделать следующие выводы.

Взаимодействие Уполномоченного по правам человека с органами судебной власти представляет собой процесс воздействия функционально независимых, взаимообусловленных органов государственной власти друг на друга посредством определенных взаимных прав и обязанностей, направленный на повышение эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина¹². Этот процесс осуществляется путем деятельности названных государственных органов при выполнении своих служебных задач и полномочий с использованием различных методов и средств в процессуальной (в ходе судопроизводства по определенному делу) и внепроцессуальной форме.

Для Уполномоченного по правам человека таким назначением является мониторинг правоприменительной иной практики реализации прав человека - самостоятельный, систематический и комплексный вид деятельности омбудсмена Российской Федерации, связанный со сбором, обобщением и оценкой эффективности действия законодательства о правах человека и практики его применения, причин его недостаточной эффективности, а также с подготовкой научно обоснованных предложений по совершенствованию исследуемого законодательства.

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

² Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект. Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное)

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

⁴ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №9. Ст.1011. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Муниципальное право России. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. учебник / Москва, 2016. (8-е издание)

⁶ Хазов Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Санкт-Петербургский университет МВД РФ. Санкт-Петербург, 1997

⁷ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. Москва, 2003. С. 58-60.

⁸ Иванов В. А. Правовые основы взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в законодательном процессе: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. – М., 2006.

⁹ 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.

¹⁰ Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия / ред. кол.: А. Ю. Сунгуров (отв. ред.) и др. – М.: Российская ассоциация политической науки; РОССПЭН, 2008. – С.198.

¹¹ Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А. Актуальные проблемы муниципального права. учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2016. Сер. Magister

¹² Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина. Право и жизнь. 2010. № 141 (3). С. 66-69.

УДК 34
ББК 67

IMPLEMENTATION OF STATE MIGRATION POLICY ON THE TERRITORY OF MUNICIPALITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Olga Petrovna ZELENKOVA,
Competitor of the Chair of Constitutional and
municipal law of the Moscow University of the MIA
names after V.Ya.Kikot

Ольга Петровна ЗЕЛЕНКОВА,
соискатель кафедры конституционного
и муниципального права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail: zelenkova357@rambler.ru

Vladislav Yur'evich DUBROVSKY,
Lecturer of the fire training department
of the Belgorod Law Institute of the MIA named after
I.D. Putilin

Владислав Юрьевич ДУБРОВСКИЙ,
преподаватель кафедры огневой подготовки
Белгородского Юридического университета
МВД России им. И.Д. Путилина

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

Annotation. The article defines the place of local self-government bodies in the implementation of the state migration policy. The main problems of this process are analyzed, and their evaluation is given. The directions of their improvement are proposed, the main of which is the modification of the migration legislation, with a view to expanding the powers of the municipal bodies in relation to migrants.

Keywords: migration policy, migrants, refugees, internally displaced persons, local self-government bodies, head of the municipality

Аннотация. В статье обозначено место органов местного самоуправления в реализации государственной миграционной политике. Проанализированы основные проблемы данного процесса, дана их оценка. Предложены направления их совершенствования, основными из которых является изменение миграционного законодательства в направлении расширения полномочий муниципальных органов в отношении мигрантов.

Ключевые слова: миграционная политика, мигранты, беженцы, вынужденные переселенцы, органы местного самоуправления, глава муниципального образования

Военные конфликты, кризисы, катастрофы, голод и нищета вызвали массовое переселение мигрантов в развитые и благополучные страны. Массовая миграция несет с собой не только приток новой рабочей силы, но и новые угрозы - рост преступности, социальной и экономической напряженности. Россия в этом вопросе не исключение, она традиционно остается страной, привлекательной для мигрантов и не только из бывших республик СССР, но и из других стран Ближнего Востока и Азии¹. Кроме того, в России существует и проблема внутренних переселенцев, например, из беспокойных регионов Кавказа. Внутренний вооруженный конфликт на Украине с 2014 г. породил очередную волну беженцев в Россию. Поэтому проблемы миграционной политики и миграционного права по

прежнему остро стоят для национальной безопасности нашей страны². Наибольшую нагрузку в решении повседневных проблем обустройства и обеспечения мигрантов испытывают органы местного самоуправления³.

Как известно, на общегосударственном уровне решением проблем в области социального обеспечения и адаптации мигрантов занимается Главное управление по вопросам миграции МВД России, к компетенции которой относится: разработка федеральных и межрегиональных программ и обеспечение их реализации; организация приёма и временного размещения вынужденных переселенцев и беженцев на территории страны, а также оказание помощи в обустройстве на новом месте жительства; защита прав мигрантов в соответствии с действующими

щим законодательством; контроль за соблюдением их прав и социальных гарантий.

Однако исполнение миграционной политики невозможно только на федеральном уровне. У местных властей возникают основные заботы по принятию и размещению беженцев, вынужденных переселенцев и других мигрантов, решению их первичных социальных проблем. Так, органы местного самоуправления сталкиваются с необходимостью участия в оказании первой, неотложной помощи, в которой нуждаются беженцы, прибывшие на территорию муниципального образования. Это предоставление жилья, организация питания, прикрепление к медицинским и образовательным учреждениям и иное социальное обслуживание⁴.

Безусловно, в осуществлении данных мероприятий принимают участие и федеральные органы, однако их деятельность носит по большей части контрольно-ограничительный характер и связана в основном с паспортно-визовым контролем и миграционным учетом. После регистрации и выдачи мигрантам соответствующих документов, дающих им право пребывания в России, забота о них со стороны федеральных структур, как правило, прекращается и проблемы мигрантов становятся проблемами местных властей.

Наряду с решением бытовых социально-бытовых вопросов мигрантов, в этой связи, местным властям неизбежно приходится сталкиваться с возникающими последствиями миграции, а именно с напряженностью между местным населением, и приезжими и так называемые межнациональными конфликтами. Ко всему этому добавляются проблемы трудоустройства, социальной адаптации и преступности мигрантов⁵.

На первый взгляд, учитывая множество проблем, возникающих у местных властей из-за притока мигрантов обоснованным является правовое включение органов местного самоуправления в процесс формирования и реализации миграционной политики субъекта Российской Федерации и федеральной миграционной политики. Однако, анализ действующего федерального законодательства России, а также миграционного законодательства субъектов Российской Федерации показал, что миграционная политика органы местного самоуправления не рассматривает в качестве своего субъекта. В случае с украинскими беженцами органом местного самоуправления, например, на основании законов субъектов Федерации, принятых во исполнение Постановления Правительства от 26 декабря 2014 г. №1516 «О предоставлении в 2015 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины, прибывших на

территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке и находящихся в пунктах временного размещения, и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. № 692»⁶ официально вменялась обязанность лишь составления документа подтверждающего проживание граждан Украины, имеющих статус беженца или получивших временное убежище на территории региона в жилых помещениях.

Это свидетельствует о том, что по действующему законодательству органы местного самоуправления не принимают участие в регулировании миграционных процессов, ограничиваясь лишь неким взаимодействием с органами государственной власти регионов в решении затронутых задач. Только в таком контексте муниципальные власти упоминаются в законодательстве России, посвященном миграционной политике. Косвенно органы местного самоуправления могут быть названы в перечне органов власти, участвующих в регулировании процессов миграции, если учесть их полномочия по регистрационному учету граждан.

Это значит, что их участие ограничивается только исполнением прямой директивы. Региональное законодательство, также не регулирует вопросы осуществления местными властями каких-либо полномочий в рассматриваемой сфере. Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2006 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ определяющим основные полномочия местного самоуправления - миграционная политика не входит в компетенцию органов местного самоуправления, не обращая внимания на тот факт, что они вынуждены постоянно принимать непосредственное участие в её реализации и устранять её негативные последствия. Это значит, что действуя в рамках своих полномочий и возможностей (прежде всего, финансовых, ограниченных налоговым и бюджетным кодексами), муниципальные образования не могут выстраивать собственную систему мер в сфере миграции.

Еще одно серьезное ограничение заложено в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Четким индикатором этого противоречия стала Программа по содействию переселению соотечественников, в которой значительное внимание уделено системе государственной поддержки собственно процесса переселения и отчасти – правовой поддержке мигрантов. Формирование же привлекательности территории, стимулирование притока мигрантов (участников Программы), создание условий для их успешной адаптации и закреплению отнесено к ведению региональных органов государственной власти. Фактически же, как и в упомянутых выше случаях реализации миграционной политики, вопросы устройства, социальной и бытовой адаптации пере-

селенцев делегированы муниципальным образованиям. Но для них мигранты не являются и не могут являться отдельной категорией населения, требующей особых мер. В результате, решение их проблем (жилье, трудоустройство членов семей, социальное обеспечение) ставится в один ряд с прочими насущными делами муниципалитетов и иными группами их населения. А это дополнительная нагрузка на и без того ограниченные, чаще всего дотационные местные бюджеты, так как отсутствие закрепленных полномочий указывает на отсутствие адресной помощи со стороны государства.

На фоне всего вышеперечисленного объяснимым является факт того, что нормативные акты органов муниципальной власти, относящиеся непосредственно к реализации миграционной политики имеют единичный характер, поскольку реализовывают лишь закрепленные полномочия.

Так, анализ муниципальных актов регулирующих отношения, например, с Украинскими беженцами показал, что муниципалитеты принимают лишь четко предусмотренные региональным законодательством акты, к которым относится Постановление «О порядке работы комиссии по составлению и выдаче акта, подтверждающего проживание на территории муниципального образования лиц, являющихся гражданами Украины, имеющих статус беженца или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, и совместно проживающих с ними членов их семей в жилых помещениях граждан Российской Федерации». Крайне редко встречаются акты органов местного самоуправления по социальной поддержке вынужденных переселенцев, в рамках реализации Федерального закона Российской Федерации от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»⁸, которые закрепляют только предоставление вынужденным переселенцам информации о населенных пунктах.

Между тем у мигрантов, в частности из Украины возникали серьезные проблемы с трудоустройством а, следовательно, с отсутствием средств к существованию, проблемы с жильем, проблемы с детскими садами, решить которые возможно только при непосредственном участии местных властей⁹.

Отсутствие закрепленных полномочий за местными властями в сфере миграции свидетельствует и об отсутствии ответственности за фактическое их исполнение. Это сказывается на эффективности решения вопросов в данной области, поскольку без контроля невозможно управлять любым процессом. В этой связи представляется оправданным принятие в октябре 2003 г., на фоне событий в московском районе Бирюлёво Западное, Федерального закона № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их

должностных лиц в сфере межнациональных отношений»¹⁰, который значительно расширяет перечень обязанностей местных чиновников и особенно глав муниципальных образований в этой сфере и четко прописывает юридическую ответственность вплоть до удаления в отставку за «допущение ими нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, любых форм ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов».

Полномочиями по контролю за деятельностью в данной сфере наделяется высшей исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, что позволяет ему с момента вступления Федерального закона в силу предотвращать ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, обеспечивать сохранность и развитие этнокультурного многообразия народов Российского государства, проживающих на территории субъекта, их языков и культуры»¹¹. В полномочия высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации также включена защита прав национальных меньшинств, социальная и культурная адаптация мигрантов, профилактика межнациональных конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия¹².

На основании данных поправок в субъектах и муниципальных образованиях принимаются локальные нормативные акты, регулирующие данные процессы¹³ Так, отмечается повсеместное принятие на местах, в целях реализации указанных норм, постановлений об утверждении плана мероприятий, направленных на противодействие нелегальной миграции, совершенствование работы по предупреждению межнациональных конфликтов, противодействию этнической и религиозной нетерпимости, экстремистским проявлениям на территории муниципального образования. В качестве примера мер можно привести меры закрепленные постановлением от 28 ноября 2014 г. №87 «Об утверждении плана мероприятий, направленных на противодействие нелегальной миграции, совершенствование работы по предупреждению межнациональных конфликтов, противодействию этнической и религиозной нетерпимости, экстремистским проявлениям на территории муниципального образования «Друженский сельсовет» Курчатовского района Курской области»¹⁴ среди которых выступают:

Оказание содействия официально зарегистрированным общественным и религиозным органи-

зациям в реализации культурно-просветительских программ, социально-ориентированной деятельности, в подготовке и проведении совместных мероприятий, направленных на развитие межнационального и межконфессионального диалога и сотрудничества;

Участие представителей органов местного самоуправления Друженского сельсовета в мероприятиях, посвященных формированию политики толерантности и межкультурной интеграции, гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений, преодолению негативных этностереотипов и ксенофобий, проводимых органами государственной власти их социальными партнерами;

Обеспечение контроля за эксплуатацией и содержанием жилищного фонда. Осуществление инвентаризации пустующих строений, реконструируемых жилых домов, принятие мер по исключению возможности проникновения и проживания в них иностранных граждан;

Распространение среди читателей библиотеки информационных материалов, содействующих повышению уровня толерантного сознания молодежи.

Вместе с тем, несмотря на принятые меры, реализация положений данного закона представляется крайне сомнительной. Аргументом в пользу этого служит то, что данные полномочия характеризуются своей незначительностью и лишь профилактическим характером. Еще одним доводом в пользу неэффективности принятых норм является труднодоступность процедуры удаления в отставку высших должностных лиц муниципальных образований, на которых, как правило, возлагается основная ответственность по реализации на территории муниципального образования государственной политики. И речь идет не только о сложности порядка проведения данной процедуры, но и о возможности формализовать осуществление закрепленных полномочий, что не позволит применить к главам муниципальных образований данную меру ответственности¹⁵.

Таким образом, даже предварительный анализ позволяют сделать заключение о том, что государство нуждается в укреплении полномочий местного самоуправления в миграционной сфере¹⁶. В связи с этим назрела необходимость изменения миграционного законодательства, в целях совершенствования функций муниципальных органов в отношении мигрантов. В решении задач государственного управления миграционными процессами местные власти далеко не исчерпали свой потенциал и вполне могут внести свой вклад в то, чтобы обеспечить миграционную привлекательность страны, но и извлечь пользу от притока населения и рационального использования людских ресурсов в России

сеев В.В., Кирсанов А.Ю. Москва, 2017.

³ Актуальные проблемы муниципального права. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Чихладзе Л.Т. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова М.: ЮНИТИ-ДАНА, (Серия «Magister»). 2016 г. — 559 с.

⁴ *Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н.* Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской области). Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172-175.

⁵ *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176-179.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации (далее -СЗ) 2015, N 1 (часть II), ст. 299.

⁷ Федеральным законом от 6 октября 2006 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». СЗ.2003. № 40. Ст. 3822.

⁸ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 427.

⁹ Конституционное право России. *Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В.* учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹⁰ Федерального закона N 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»СЗ.2013. № 43. Ст. 5454.

¹¹ *удебная власть в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: монография. Лысов П.К., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Калинин В.Н., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю.* / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

¹² *Хазов Е.Н.* Особенности многоуровневой системы работы с иностранными гражданами на территории субъектов Российской Федерации. В сборнике: Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов. 2017. С. 358-359.

¹³ Муниципальное право России. *Прудников А.С., Хазов Е.Н., Грудцына Л.Ю., Чепурной А.Г., Кардашова И.Б., Антонова Н.А., Егоров С.А., Проценко Е.Д., Усатов Д.Н., Бровко Н.В., Зинченко Е.Ю., Эриашвили Н.Д., Мецераков А.Н., Старовойрова О.В., Акимова С.А.* Москва, 2012. Сер. Dure lex, sed lex (6-е издание, переработанное и дополненное)

¹⁴ <http://druzhn.rkursk.ru>.

¹⁵ *Лимонов А.М., Хазов Е.Н.* Реализация миграционной политики в муниципальных образованиях России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 57-62.

¹⁶ *Жестяников С.Г., Хазов Е.Н., Егоров С.А.* Перспективные направления работы с иностранными гражданами на примере УФМС по Вологодской области (практическое применение многоуровневой системы) В сборнике: Развитие государственности и права в Республике Крым. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Под общей редакцией С. А. Буткевича. 2016. С. 178-183.

¹ *Хазов Е.Н., Лысенко В.В., Зиновьев А.В., Смольяков А.А.* Конституционное право зарубежных стран Санкт-Петербург, 2003.

² Национальная безопасность. *Эриашвили Н.Д., Миронова О.А., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ординарцев И.И., Саудаханов М.В., Кальгина А.А., Бакулевская Л.В., Вар-*

УДК 34
ББК 67

THE ELECTORAL SYSTEM IN THE PRACTICE OF RUSSIAN CONSTITUTIONALISM

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Maxim Yuryevich ZOTIN,
adjunct of the FPPING
Moscow University of the MIA
of Russia named after V.Ya. Kikot

Максим Юрьевич ЗОТИН,
адъюнкт ФПНПиНК по кафедре конституционно-
го и муниципального права Московского
университета МВД России имени В.Я. Кикотя
E-mail:maksvaismail.ru@rambler.ru

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

Annotation. The article analyzes approaches to the understanding of the electoral system, implementation of electoral rights of citizens, as well as models (types) electoral systems with the constitutionality of the electoral law.

Keywords: electoral system, party system, primaries, primary elections in the Russian Federation, the electoral infrastructure, the electoral legislation, election administration, electoral practice

Аннотация. В статье анализируется подход к пониманию избирательной системы, реализуемость избирательных прав граждан, а также модели (типы) избирательных систем с конституционностью избирательного законодательства.

Ключевые слова: избирательная система, партийная система, «праймериз», первичные выборы в Российской Федерации, избирательная инфраструктура, избирательное законодательство, избирательные органы, избирательная практика.

Понятие избирательной системы имеет одинаковый смысл:

1. в узком значении она интерпретируется как способ определения результатов голосования;

2. в широком - как система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти, а также предусмотренный законодательством порядок организации и проведения выборов и определения результатов голосования¹.

Если исходить из формально-юридических позиций, то избирательная система, в определенной мере являясь отражением широкого взгляда на проблему, представляется как установленный в законодательстве порядок проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления². В компетентной литературе, интерпретируя понятие избирательной системы в предельно широком значении, исследователи предлагают в рамках избирательной системы выделить ее структурные элементы: избирательную организацию (государственные органы власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, политические организации общественные объединения) и избирательные отношения. Кроме того, понимание избирательной системы можно основывать еще как совокупность возникающих в связи с проведением

выборов отношений, т.е. понимание избирательной системы в широком значении.

Исходя из вышеизложенного, избирательная система представляет собой реальный конституционный механизм функционирования свободных выборов, а также обеспечения народовластия и реализации избирательных прав граждан, делегирования народом власти представительным органам и наделяния полномочиями выборных должностных лиц. При таком подходе к данному феномену, избирательная система приобретает конституционное значение, и в этой связи представляется возможным раскрыть ее конституционный смысл.

Избирательная система является тем самым «продуктом» публично-правовой власти, а также ее инструментом. В то же время, избирательная система ориентирована под международные избирательные стандарты, которые она вынуждена учитывать.

Устройство избирательной системы характеризует все, что так или иначе связано с проведением выборов в отдельно взятой стране: способ назначения выборов, особенности формирования избирательной инфраструктуры (систему избирательных органов³, порядок их формирования, объем полномочий, связь с государственной властью и др.

При выборе избирательных систем современные демократические государства подходят с одинаковых позиций, ставя перед собой определенные цели:

1. обеспечение представительного парламента;
2. доступность и значимость выборов;
3. создание условий для обеспечения мира и согласия, примирение конфликтующих между собой социальных групп;
4. содействие созданию стабильного и эффективного правительства;
5. подотчетность гражданскому контролю и др.

Анализируя природу, тип и вид избирательной системы нельзя ограничиваться традиционными структурными образованиями в содержании избирательной системы, важно определить те характерные особенности, которые позволяют ограничить одну избирательную систему от другой. Является важным сам по себе состав избирательной организации, характер ее легитимности, соответственно способы формирования избирательных органов, их статус, указывающих на возможность их идентификации с избирательной властью и др. Избирательные системы отличаются особым, присущим только определенным им моделям, типом избирательного поведения и избирательной культуры, используемым набором избирательных технологий и пр.⁴

С рассматриваемых позиций избирательная система интерпретируется как многосоставное и многоуровневое политико-правовое образование (конституционная конструкция), характеризующее особую организацию и характер проведения выборов в той или иной стране⁵. Избирательные системы включают и избирательную организацию и избирательные отношения, но далеко к ним не сводимы.

Избирательную систему отдельно взятой страны, прежде всего, отличают фундаментальные, или базовые принципы организации и проведения выборов, существующие во внутригосударственном праве ограничения активного и пассивного избирательного права.

Специфика (типологическая особенность) избирательной системы заключена и в особенностях формирования избирательной инфраструктуры, предполагающей специфику формирования избирательных округов, применяемые технологии их «нарезки» и их соотносимость с принципом равного избирательного права; особенности составления списков избирателей в контексте принципа всеобщности избирательного права; применяемая национальным законодательством страны методология формирования и наделения статусом избирательных органов в ее соотношении с конституционным принципом народовластия (народного суверенитета).

Интерес представляет и избирательный процесс, а именно:

1. установленный национальным законодательством способ выдвижения кандидатов, способы их регистрации; наличие или отсутствие у граждан права непосредственно выдвигать кандидатов, списки кандидатов;

2. наличие или отсутствие у избирателей права влиять на состав партийных списков на этапе их формирования (к примеру, через процедуру «праймериз» в ряде зарубежных стран и первичные выборы в Российской Федерации), а также во время процедуры голосования;

3. возможность создания избирательных блоков;

4. способы консолидации избирательных объединений;

5. предусмотренный законодательством порог явки избирателей, являющийся в значительной мере показателем легитимности выборов⁶;

Вышеуказанное и целый ряд других особенностей проводимых в стране выборов или, иными словами, обеспечения механизма реализации избирательных прав граждан, включая особенности существующей в стране т.н. избирательной юстиции⁷.

Одной из значимой характеристики избирательной системы является способ распределения вакантных депутатских мандатов. В последнее время данная проблема стала чрезвычайно актуальной, споры по которой разрешались в том числе и в Конституционном Суде РФ. Понятно, что важно не только само по себе разрешение такого рода споров, но разрешение их в контексте соотношения с представительным характером законодательного органа власти⁸.

При этом, наверное главной особенностью избирательной системы является способ определения результатов голосования, отражающий в завершающий и важный этап выборов, тип и вид избирательной системы. Способ определения результатов голосования оказывается зависимым от типа и вида избирательной системы и даже от особенностей сложившейся в стране партийной системы.

По своему конституционному содержанию избирательная система включает в себя:

1. избирательную инфраструктуру,
2. избирательное законодательство,
3. соответствующие органы,
4. избирательная.

В существенном значении понимание избирательной системы позволяет соотнести ее типы с фундаментальными началами конституционализма, квалифицируя их как демократические или недемократические, обеспечивающие возможность реализации принципа народного суверенитета. Здесь становится возможным оценить качество избирательного законодательства, его конституционность, эффективность избирательной практики его применения, прогнозировать реализуемость (нереализуемость) избирательных прав граждан, в конечном

счете, устойчивость и прогрессивный характер всей конституционной системы.

¹ Веденеев Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень Центральной избирательной комиссии РФ. 2008. № 2 (28). С. 39-49).

² Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян.- 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2015. С. 176.

³ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан / под ред. Т.Я. Хабриевой.- М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 20010.- 1024 с. С. 584-585).

⁴ Червонюк В. И. Конституционное право России : Общая и Особенная части : Учебник для магистрантов.- 2-е изд., пересм., перераб. и доп. / В.И. Червонюк [Текст; Электронная версия].- М. : ИРЭ 2015.- Червонюк В.И. Указ. раб. С. 450.

⁵ Червонюк В.И. Указ. раб. С. 453.

⁶ Конституции государств Америки: В 3 т. / Под ред. д. ю. н., проф. Т. Я. Хабриевой. - Т. 3: Южная Америка. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С. 111, 246, 248, 621-623, 766).

⁷ Михалева Г.М. Российские партии в контексте трансформации.- М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.- С. 53.

⁸ Современное зарубежное избирательное право: коллект. монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Крамянской / Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права.- М. : МГИМО-Университет, 2013.- С. 583).

УДК 34

ББК 67

EDUCATION REFORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION (1990-2012) AND THEIR IMPORTANCE

РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ, ПРОВОДИМЫЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1990-2012 г.г.) И ИХ ЗНАЧЕНИЕ

Dmitry Andreevich KAVERIN,
adjunct of the Chair of Constitutional and Municipal
Law of the Moscow University of the MIA of Russia
named after V.Ya. Kikot

Дмитрий Андреевич КАВЕРИН,
адъюнкт кафедры конституционного и муниципально-
правового права Московского университета
МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: kos2101@yandex.ru

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

Annotation. The article is devoted to the issues of the development of education in the Russian Federation connected with the change of the state-political system and the socio-economic structure of Russia up to the adoption of the Federal Law “On Education in the Russian Federation” of December 29, 2012.

Keywords: reforms, education, law on education, human rights to education, constitutional law

Аннотация. Статья посвящена вопросам развития образования в Российской Федерации связанного со сменой государственно-политического устройства и социально-экономического строя России вплоть до принятия Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года.

Ключевые слова: реформы, образование, закон об образовании, права человека на образование, конституционное право

В 1991-1993 г. произошла смена государственно-политического устройства и социально-экономического строя России, что привело к созданию принципиально новой ситуации в сфере образования. Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 1991 года № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»¹ провозгласил приоритетность сферы образования для развития интеллектуального, культурного и экономического потенциала России. В России началась реформа образования, имевшая свою предисторию,

которую можно разделить на несколько этапов: первый этап (1985-1987 годы) ознаменован подъемом общественно-педагогического движения и формированием новой педагогической идеологии; второй этап (1988 год) разработка концепции реформы и ее принятие на Всесоюзном съезде работников народного образования; третий этап (1989 - середина 1990 года) – реформы образования в условиях застоя перестройки также не получали свое развитие; четвертый этап - реализация реформы, начавшейся летом 1990 года в ходе становления суверенных

структур российской государственности и их перехода к проведению самостоятельной политики во всех сферах жизни, в том числе и в области образования².

В основу проводимой в России реформы были положены десять базовых принципов, одобренных в декабре 1988 года на Всесоюзном съезде работников образования и получивших свое развитие применительно к началу 90-х годов. Эти принципы обращены к обществу, государству и к самой системе образования³. Они взаимосвязаны, дополняют друг друга и раскрывают основные грани реформы образования. К числу этих принципов были отнесены: демократизация образования, нацеленная на создание демократических отношений в образовательной системе, предполагающая: ликвидацию существовавшего в стране монополизма государства на образование и переход к общественно-государственной системе образования; самостоятельность учебных заведений в выборе стратегии своего развития, целей, содержания и методов работы, их юридическую, финансовую и экономическую самостоятельность; разгосударствление образовательной системы, многообразие форм собственности на образование; наделение регионов правом выбора собственной образовательной стратегии; национальное самоопределение школы; определение приоритета общечеловеческих ценностей, открытость образования, предполагающая обращенность образования к целостному миру, к его глобальным проблемам; гуманизация образования; гуманитаризация образования; дифференциация и мобильность образования; развивающийся характер образования, предполагающий отказ от механического усваивания учебного материала; непрерывность образования.

Вышеуказанные принципы стали базовыми при подготовке Закона Российской Федерации «Об образовании», принятого Верховным Советом Российской Федерации 10 июля 1992 года.⁴ Сфера образования была провозглашена приоритетной, определены основные принципы государственной политики в сфере образования: гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитание гражданственности и любви к Родине; единство федерального культурного и образовательного пространства; защиту системой образования национальных культур и региональных культурных традиций в условиях многонационального государства; общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников; светский характер образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях; свободу и плюрализм в образовании; демократический, государственный

характер управления образованием, автономность образовательных учреждений.

С 1 сентября 1992 года в вузах России начался последовательный переход на многоуровневую систему подготовки специалистов. Образовательные и профессиональные программы различны по содержанию, объему и направлениям науки, техники и культуры. Усвоение вышеуказанных программ удостоверяется документами о высшем образовании разного уровня.

В условиях перехода России к рыночной экономике, требующей от высшей школы быстрого реагирования, в целях удовлетворения запросов науки, культуры, производства введение многоуровневой системы высшего образования было продиктовано самой логикой развития системы непрерывного образования⁵. Многоуровневая система подготовки специалистов предполагала: реализацию неполного высшего образования за счет двухгодичных образовательных программ, в которые входят в основном общенаучные и гуманитарные дисциплины; реализацию высшего образования (базовое высшее образование) включает в себя образовательные и профессиональные программы, направленные на расширение общенаучного, гуманитарного образования и получение основ профессиональной подготовки по одному из направлений науки, техники и культуры. Лицам, успешно завершившим образование на втором уровне, присваивается степень бакалавра наук по избранному направлению подготовки; полное высшее образование реализуется за счет профессиональных, образовательных и научно-исследовательских программ, направленных на углубление образования и профессиональной подготовки бакалавра в соответствии с характером его будущей профессиональной деятельности⁶.

Получение полного высшего образования удостоверяется дипломом о присвоении степени магистра наук по определенному научному направлению; аспирантская подготовка включает в себя специальные образовательные и научно-исследовательские программы, направленные на подготовку научно-педагогических кадров высшей квалификации из числа лиц, имеющих полное высшее образование.

Одним из основных отличий многоуровневой системы обучения от существующей системы подготовки кадров высшей квалификации являлось смещение акцента в сторону фундаментальной составляющей в образовании специалистов, как имеющей больший период выживаемости, дающей основу для непрерывного профессионального роста.

Послевузовское образование было закреплено в Федеральном законе Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁷. В статье 2 Закона было определено, что государственная политика в области высшего

и послевузовского профессионального образования основывается на принципах суверенности прав субъектов Российской Федерации в определении собственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования в части национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов; непрерывности и преемственности процесса образования; конкурентности и гласности при определении приоритетных направлений развития науки, техники, технологий⁸.

Важной особенностью Закона от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» являлась правовая характеристика законодательства РФ в области образования. В последняя редакция этого Закона статья 3 устанавливала правовую основу образования и включала в себя, федеральное законодательство принимаемое в соответствии с ним, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования.⁹

Федеральные законы в области образования: разграничивали компетенцию и ответственность в области образования Федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; регулируют в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации. В этой части федеральные законы в области образования являются законами прямого действия и применяются на всей территории Российской Федерации; вводят общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации и в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования.

Субъекты Российской Федерации в соответствии с их статусом и компетенцией могут принимать в области образования законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области, образования».¹⁰ Анализируя сложившуюся систему образования в России можно выделить ряд основных перспективных направлений: разграничение компетенции в области образования между органами государственной власти и органами управления образованием различных уровней; обеспечение и защиту конституционного права граждан Российской Федерации на образование¹¹; создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации¹²; определение прав, обязанностей, полномочий и ответственности физических и юридических лиц в области образования, а также правовое регулирование отношений в данной области.¹³

Закон «Об образовании» определил, что организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная программа развития образования, принимаемая высшим органом законодательной власти Российской Федерации.¹⁴

Укреплению и расширению государственных гарантий бесплатности и общедоступности образования, закрепленные Конституции РФ¹⁵, содействовало принятие Указа Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1487 «О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования», постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении Российской Федерации».¹⁶ На протяжении 1992 - 1996 гг. было принято более 80 указов Президента, постановлений, решений Правительства Российской Федерации, направленных на стабилизацию и развитие системы образования, в частности, разработаны и утверждены типовые положения о всех типах и основных видах образовательных учреждений; типовое положение об аттестации педагогических (руководящих) работников государственных, муниципальных образовательных учреждений;¹⁷ нормативы материально-технического обеспечения деятельности образовательных учреждений.¹⁸

Формирование законодательства Российской Федерации об образовании началось с принятия закона Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года N 3266-1. И так как за 20 лет в данный закон вносилось множество поправок, которые стали усложнять данный закон, а некоторые поправки устарели, то потребовалось проводить новую реформу в сфере образования, для того чтобы упорядочить, систематизировать и модернизировать правовые нормы в сфере образования, что привело к созданию проекта нового закона об образовании, а именно Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года, на это также повлияло вступление России в Болонский процесс. Работа над данным законопроектом началась с конца 2009 года, когда была создана рабочая группа с привлечением экспертов в сфере образования, позже к маю 2010 года был представлен первый законопроект, где вплоть до 2012 года, в данный законопроект вносилось множество доработок, для того чтобы не ухудшать положение граждан в сфере образования.¹⁹ Принятием ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», было тем самым отменено устаревшее законодательство Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10.07.1992 года N 3266-1, и иные нормативно-правовые акты, регламентирующие сферу образования, а также было систематизировано всё, что произошло в сфере образования за 20 лет.²⁰ Данный Федеральный закон, устанавливает в себе правовые, организационные и

экономические основы образования в Российской Федерации, закрепляет основные принципы государственной политики в сфере образования Российской Федерации, фиксирует общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования.²¹

Федеральный закон от 29 декабря 2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»²² в статье 4, раскрывает в себе структуру законодательства Российской Федерации в области образования, которую представляет следующим образом: Конституция Российской Федерации; настоящий Федеральный закон (Федеральный закон от 29 декабря 2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»); Федеральные законы Российской Федерации; подзаконные акты федерального уровня (нормативные правовые акты Российской Федерации); законы субъектов Российской Федерации в области образования; подзаконные акты субъектов Российской Федерации в области образования.²³

Тем самым видно, что источником образования в Российской Федерации может быть не только Федеральный закон от 29 декабря 2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», но и другие источники российского образовательного права, принятые специально для регулирования отношений в сфере образования (например Федеральный закон от 5 мая 2014 года N 84-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»). Также источником образования в Российской Федерации могут еще быть «непрофильные» законы, которые регулируют в себе разнообразие виды отношений, однако содержат в себе несколько положений, касающихся образования и образовательной деятельности. Например, такие федеральные законы, которые содержат в себе нормы о специальных видах образования: профессиональное образование осужденных к лишению свободы – «Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08 января 1997 года N 1-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 года, с изменениями от 15 ноября 2016 года); военное образование - Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 года N 53-ФЗ; образование сотрудников полиции - Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 года N 3-ФЗ.²⁴

Также в Российской Федерации отдельные элементы в сфере образования различных субъектах регулируются законами данных субъектов Российской Федерации, закрепляющую политику данного

субъекта Российской Федерации в сфере образования²⁵. В качестве примера можно привести закон Воронежской области от 3 июня 2013 года N 84-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области» действующее в данном субъекте Российской Федерации. Подзаконные акты, регулирующие сферу образовательной деятельности, обладают большей оперативностью, так как оно способно быстро реагировать на новые изменения в сфере образования, к ним относятся Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, а также приказы, издаваемые федеральными органами исполнительной власти. Данные акты могут регулировать не только исключительно отношения в сфере образования, но и содержать отдельные положения, регулирующие данные отношения в сфере образования. В качестве примеров подзаконных актов можно привести следующее: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы».

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» внес новые принципы, а также переработал старые принципы в сфере образования в Российской Федерации, которые отражают современное положение Российской Федерации в сфере обеспечения получения образования и ставит данное направление приоритетным, что имеет своё обозначение в первом принципе Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации». Также данный Федеральный Закон признал по мимо приоритетности образования, обеспечение конституционного права каждого человека на образование²⁶, недопустимость дискриминации в сфере образования, недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования, сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования и другие принципы²⁷.

Создание правовых основ реформы, расширение и укрепление гарантий на образование, переход на образование по выбору²⁸, введение образовательных стандартов будет способствовать росту качества образовательных услуг, позволит повысить мотивацию граждан на продолжение образования и обновление его содержания.

¹ Указ Президента РФ. от 11 июля 1991 года № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» ВСНД РФ И ВС РФ. 1991. № 31. Ст. 1025.

- ² Теория государства и права: учебник. Бастрыкин А.И., Рассолов М.М., Иванов А.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Оксамытный В.В., Опалева А.А., Рыбаков А.Ю., Шагиева Р.В., Рассолов И.М., Карнаушенко Л.В., Горбунов М.А., Мамонтов А.Г., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Калининченко А.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016
- ³ Калининченко И.А., Саудаханов М.В. Конституционно-правовое регулирование образовательного процесса и преподавательской деятельности в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности, 2016, № 6. С. 75 – 78
- ⁴ Закон РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150; 2000. № 33. Ст. 3348.
- ⁵ Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В. Конституционные основы и роль государства в регулировании экономики Российской Федерации // Международный журнал «Мировая экономика: проблемы безопасности», 2016, № 1. С. 45 – 47
- ⁶ Хазов Е.Н., Гончаров С.И. Кадровое обеспечение высших учебных заведений МВД России организационно-правовые аспекты / Москва, 2004.
- ⁷ Федеральный закон РФ от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с изм. и доп. от 10 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г.) // ФЗ РФ выпуск 66(141). М., 2003.
- ⁸ Хазов Е.Н., Маилян С.С., Гончаров С.И., Михайлова Е.В. Подготовка научно-педагогических кадров в Московском университете МВД России. Москва, 2009.
- ⁹ Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 (с изм. от 24 октября 2000 г. № 13-П, ФЗ от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ), ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150; 2000. № 33. Ст. 3348.
- ¹⁰ Федеральный закон РФ от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации» «Об образовании» (с изм. от 16 ноября 1997 г., 20 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г.) // СЗ РФ. 1996. № 3. ст. 150.
- ¹¹ Касаткин М.Н., Хазов Е.Н. Конституционное право человека на общее образование в Российской Федерации и особенности механизма его реализации. Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 85-88.
- ¹² Абакумов О.Б., Шакун Н.В., Шаламов Р.Г., Хазова В.Е. Основные социальные права и свободы человека и гражданина в России и их конституционно-правовое обеспечение. Монография. М., 2014- 182 с
- ¹³ Артемьев А.М. Реализация кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: организационно-правовой аспект: Диссертация кандидата юридических наук: 12.00.14 – М, 2003.
- ¹⁴ Федеральный закон РФ от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования» // СЗ РФ. 2000. № 16. ст. 1639.
- ¹⁵ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
- <http://www.pravo.gov.ru>.
- ¹⁶ Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: Диссертация доктора юридических наук: 12.00.14 – М, 2002.
- ¹⁷ Проценко Е.Д. Государственная образовательная политика в системе МВД России (историко-правовой анализ): Диссертация доктора юридических наук: 12.00.01 – Санкт-Петербург, 1998.
- ¹⁸ Вестник образования. 1996. № 4. С. 4.
- ¹⁹ Сайт «Министерство образования и науки Российской Федерации» (Электронный ресурс) URL: <http://минобрнауки.рф/m/пресс-центр/3594> (дата обращения 31.03.2017)
- ²⁰ А.И. Рожков «Образовательное право. Учебник для академического бакалавриата» /Учебник/ - 2-е изд., исправ. - М.: Юрайт, 2016, С. 25
- ²¹ Козырин А.Н., Трошкина Т.Н. «Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / Ежегодник российского образовательного права. Том 8, - М: 2013, С. 8-9
- ²² Федеральный закон от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ (редакции от 03 июля 2016 года с изменениями от 19 декабря 2016 года) «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01 января 2017 года) // СЗ РФ. 2012. № 53. ст. 7598.
- ²³ Н.В. Путило, Н.С. Волкова «Образовательное законодательство России. Новая веха развития» /Монография/ Институт Законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве в РФ, Юриспруденция, - М: 2015, С. 9-10.
- ²⁴ Козырин А.Н., Трошкина Т.Н. «Правовое регулирование отношений в сфере образования: научно-практический комментарий статьи 4 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / Ежегодник российского образовательного права. Том 8, - М: 2013, С. 9.
- ²⁵ Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект. Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белонковский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное)
- ²⁶ Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белонковский В.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М., Освелюк А.М., Опалева А.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миронов А.Л. Зинченко Е.Ю. Учебник 8-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.
- ²⁷ Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А. Актуальные проблемы муниципального права. учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2016. Сер. Magister
- ²⁸ Касаткин М.Н., Хазов Е.Н. Особенности становления и развития семейного образования в Российской Федерации. Право и жизнь. 2015. № 201 (3). С. 86-95.

УДК 34
ББК 67

PECULIARITIES OF JUVENILE JUSTICE OFFENDERS

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ

Elena Anatolyevna BRAITSEVA,
Candidate of Law, senior lecturer of the
Department of state and legal disciplines of the
Moscow regional branch Moscow University of the
MIA of Russia named after V. Ya. Kikot

Alexander Anatolyevich NIKONOROV,
lecturer, public and civil-law disciplines of the Moscow
regional branch Moscow University of the MIA
of Russia named after V. Ya. Kikot

Елена Анатольевна БРАЙЦЕВА,
кандидат юридических наук, старший преподава-
тель кафедры государственных и гражданско-пра-
вовых дисциплин Московского областного филиа-
ла Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Александр Анатольевич НИКОНОРОВ,
преподаватель кафедры государственных
и гражданско-правовых дисциплин Московского
областного филиала Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних совершивших правонарушение.

Ключевые слова: правосудие в отношении несовершеннолетних, права человека, права ребенка, профилактика правонарушений, опека и попечительство

Annotation. The article deals with topical issues of implementation of the juvenile justice offender.

Keywords: juvenile justice, human rights, child rights, prevention of crime, guardianship and trusteeship

Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации¹, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека². Таким образом, ювенальная политика представляет собой неотъемлемую часть внутренней политики Российской Федерации³, направленной на эффективное обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе совершивших правонарушение или преступление⁴.

Преступления или мелкие правонарушения, совершенные детьми, издавна рассматривались по нормам, полностью или частично отличным от пенитенциарной системы, предназначенной для взрослых. Такая практика особенно типична для Западной Европы, начиная с XVIII века⁵.

Одним из главных аргументов в пользу особого подхода к малолетним правонарушителям была необходимость минимизировать отрицательные последствия традиционных методов наказания. Предполагалось, что воспитательные меры дадут лучшие результаты, а совершивших преступление детей можно исправить без применения к ним традиционных мер ответственности.

Детскую преступность нельзя мерить общими категориями и подходить одинаково к взрослым нарушителям закона и детям. Ведь реальное наказание не всегда исправляет, а иногда даже и усугубляет имеющуюся проблему⁶.

Сотрудники органов внутренних дел, сталкиваясь в профессиональной деятельности с неблагополучными семьями, как никто другой знают, насколько бесправны и незащитны могут быть в семье дети и насколько бессильны могут быть органы опеки, призванные стоять на страже прав ребенка⁷.

В том или ином виде правосудие в отношении несовершеннолетних существует в России достаточно давно. Одним из направлений деятельности в сфере защиты прав, интересов и исправления несовершеннолетних, выступает работа органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних. В УПК РФ (глава 50) отражены особенности уголовного процесса в отношении несовершеннолетних⁸, касающиеся не только общих принципов судопроизводства, но и вопросов, разрешаемых в ходе расследования и судебного разбирательства дел данной категории.

Однако следует отметить, что уголовное правосудие по делам несовершеннолетних в том виде, в

котором оно существует на данный момент, зачастую носит только лишь карательный характер. Подростка подчас вырывают из его среды и помещают в специальные закрытые учреждения. Именно поэтому важно добиться того, чтобы все службы, работающие с детьми, совершившими преступление или иное правонарушение, просто оказавшимися в сложной жизненной ситуации, работали бы слаженно, скоординировано, ставили бы в своей деятельности единую задачу - помощь несовершеннолетним и защита их прав.

Система правосудия в отношении несовершеннолетних правонарушителей должна обеспечивать гуманное и справедливое обращение с ними⁹.

Возможность применения альтернативных санкций должна быть предусмотрена на всех этапах. Это может быть простое предупреждение несовершеннолетнего и/или его родителей, а также направление его в соответствующую социальную или иную службу (например, с целью помочь преодолеть проблему, которая, возможно, объясняет его преступное поведение)¹⁰.

Лишение несовершеннолетнего свободы является крайней мерой. К ней следует прибегать лишь в том случае, если несовершеннолетний приговором суда признан виновным в совершении тяжкого, особо тяжкого преступления, а иных адекватных санкций не имеется.

Несовершеннолетнему, лишенному свободы, как во время следствия, так и по приговору суда, должна быть гарантирована возможность полезных занятий, которые помогут сохранить или укрепить, воспитать в себе и усвоить те навыки общения и поведения, которые впоследствии помогут ему стать полноценным членом общества.

Каждому лишенному свободы ребенку должно быть предоставлено право поддерживать контакт с семьей путем переписки и свиданий. В этом ему может быть отказано только при наличии исключительных обстоятельств. Каждый лишенный свободы несовершеннолетний должен содержаться отдельно от взрослых. Дети, находящиеся в предварительном заключении, должны содержаться отдельно от несовершеннолетних преступников.

Безусловно, первоочередной остается задача профилактики правонарушений подростков. Бесмысленно разрабатывать основные меры, применить которые возможно лишь после того, как несовершеннолетний уже совершил правонарушение или преступление.

Итак, обращение с несовершеннолетними, совершившими правонарушения или преступления, не может состоять только в наличии законов и правил обращения с несовершеннолетними правонарушителями. Необходим комплексный подход к решению данной проблемы.

Таким образом, полагаем, что правосудие в отношении несовершеннолетних должно включать

в себя не только создание и внедрение особой системы судов в отношении несовершеннолетних и системы учреждений по реабилитации малолетних правонарушителей, но и профилактические меры: отказ от назначения наказания несовершеннолетним в виде смертной казни или пожизненного лишения свободы; социальную реинтеграцию¹¹; обеспечение гарантий соблюдения прав человека в отношении несовершеннолетних правонарушителей; применение мер, альтернативных лишению свободы; осуществление ареста, задержания или тюремного заключения лишь в качестве крайней меры и в течение как можно более короткого периода времени.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст.4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

² Конституционное право России. Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М., Освелюк А.М., Опалева А.А., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Миронов А.Л. Зинченко Е.Ю. Учебник 8-издание М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

³ Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект. Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное)

⁴ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Москва, 2013.

⁵ Проблемы преступности несовершеннолетних: Курс лекций. Часть II. Смоленск: Смоленский регион ИРА, 2002. с. 94-99.

⁶ Судебная власть в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: монография. Лысов П.К., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Калинин В.Н., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

⁷ Богданов А.В., Комахин Б.Н., Хазов Е.Н. Профилактические мероприятия, проводимые полицейскими подразделениями, по пресечению правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 4. С. 202-208.

⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Москва: Проспект, 2016.

⁹ Национальная безопасность. Учебник. / Эриашвили Н.Д., Миронова О.А., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ординарцев И.И., Саудаханов М.В., Кальгина А.А., Бакулевская Л.В., Варсеев В.В., Кирсанов А.Ю. Москва: Изд-во ЮНИТИ-ДАНА. 2017.

¹⁰ Богданов А.В., Егоров С.А., Хазов Е.Н. Роль правового воспитания несовершеннолетних и его влияние на профилактику подростковой преступности. Социально-гуманитарное обозрение. 2017. № 1. С. 22-25.

¹¹ Проблемы преступности несовершеннолетних: Курс лекций. Часть II. Смоленск: Смоленский регион ИРА, 2002. с. 97-99.

УДК 34
ББК 67

THE BASIC CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF JUSTICE AND THEIR ROLE IN THE ACTIVITIES OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

ОСНОВНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ СУДОПРОИЗВОДСТВА И ИХ РОЛЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Alena Andreevna USHAKOVA

adjunct of the Department of constitutional and
municipal law Moscow University of the MIA of Russia
named after V. Ya. Kikot

Алена Андреевна УШАКОВА,

адъюнкт кафедры конституционного и муницип
ального права Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя

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

Annotation. The article considers the principles of constitutional justice, defining their place in the system of General and special principles of the constitutional proceedings.

Keywords: constitutional court of the Russian Federation. principles of law, constitutional proceedings, constitutional law, complaints of citizens, judicial protection

Аннотация. В статье рассматривают принципы конституционного судопроизводства, определяя их место в системе общих и специальных принципов конституционного судопроизводства.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации. принципы права, конституционное судопроизводство, конституционные права, жалобы граждан, судебная защита

Конституции РФ¹ (ст. 125) устанавливающая общие правила организации и осуществления конституционного правосудия, в ч. 4 кратко определяет содержание конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан: «Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом»².

Соответственно, право на конституционное судопроизводство по жалобам на нарушение конституционных прав граждан имеет ряд ограничений и иных существенных особенностей, уточнение которых важно в контексте обеспечения надлежащей реализации и защиты конституционных прав и свобод гражданина³.

В соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального конституционного закона РФ от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», «Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, са-

мостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства»⁴. Данная норма ретранслирована в ст. 1 ФКЗ РФ от 21.07.1994г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵ (Далее - ФКЗ «О конституционном Суде РФ»), в котором детализируется правовое регулирование организации и деятельности Конституционного Суда.

ФКЗ «О конституционном Суде РФ» конкретизирует положения ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, определяя, в частности, предмет, субъекты, ограничения и другие элементы конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан⁶.

Рассматривая особенности конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, представляется необходимым обратить внимание на справедливое высказывание Н.В. Витрука о том, что «выступая в качестве составной части конституционного правосудия, конституционное судопроизводство имеет свои принципы, круг субъектов, предмет и средства доказывания, виды, предусматривающие возникновение конституционных процессуальных право-

отношений и совершение процедурных действий между Конституционным Судом РФ и иными участниками конституционного судопроизводства, в рамках которого происходит рассмотрение и разрешение конкретных дел по обеспечению конституционности правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти РФ и ее субъектов»⁷.

Сущностные черты любого явления традиционно принято рассматривать через выделение его признаков.

В соответствии со словарным значением, принцип следует понимать как «основоположение, руководящую идею, основное правило поведения, деятельности»⁸.

В соответствии с утвердившимися традициями в отечественной юриспруденции в целом, и в конституционализме, в частности, принципы понимают как «как основные руководящие начала, положения, лежащие в основе чего-либо, выражающие сущность и определяющие содержание данного явления или процесса»⁹.

Принципы конституционного судопроизводства, по определению Н.В. Витрука, «представляют основные идеи (начала), воплощенные в нормах судебно-конституционного процессуального права, предопределяют природу, сущность конституционного судопроизводства и выражают его содержание и основное назначение по осуществлению конституционного правосудия»¹⁰.

Как справедливо отмечает О.В. Брежнев, «значение принципов конституционного судопроизводства определяется, прежде всего, тем, что они консолидируют и придают целостность соответствующим процессуальным нормам и институтам, подчеркивают самостоятельность и оттеняют специфику данного вида судопроизводства как самостоятельной формы судебной власти. В прикладном плане принципы позволяют правильно толковать соответствующие процессуальные законоположения, в том числе при обнаружении пробелов в данном регулировании. Они придают толкованию и определенное целеполагание». При этом в соответствии со сложившейся научной традицией, выделяются общие и специальные принципы конституционного судопроизводства¹¹. Первые отражают ключевые моменты организации и деятельности (включая статус, организацию, компетенцию, формирование, устройство, особенности функционирования) Конституционного Суда РФ и организации конституционного судопроизводства. Необходимо заметить, что О.В. Брежнев предлагает не отождествлять принципы конституционного судопроизводства и принципы деятельности Конституционного Суда РФ, в частности, отмечая, что, несмотря на частичное совпадение, Конституционный Суд РФ не является единственным органом конституцион-

ного судопроизводства, и, кроме того, деятельность Конституционного Суда РФ исключительно вопросами судопроизводства не ограничивается¹². Данная позиция, в целом, представляется логичной и обоснованной.

Специальные принципы конституционного судопроизводства, в свою очередь, отражают сущностные и организационные основы (как материальные, так и процессуальные) отдельных институтов конституционного судопроизводства¹³.

Кроме того, от специальных принципов конституционного судопроизводства представляется целесообразным отграничить частные принципы, которые касаются основ организации рассмотрения и разрешения отдельных категорий дел в Конституционном Суде РФ, в частности, разбирательства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан. Как правило, исследователи рассматривают специальные и частные принципы конституционного судопроизводства как одну группу принципов, что, как представляется, не способствует обеспечению полноценного познания сущности конституционного судопроизводства.

К вопросу о принципах осуществления конституционного судопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации обращались многочисленные авторы, хотя единого подхода к систематизации упомянутых принципов на сегодняшний день не выработано¹⁴. Татаринов С.А. среди общих принципов конституционного производства выделяет: «справедливость судебного разбирательства, независимость суда и судей, коллегиальность, гласность и открытость, свободный выбор языка общения, обязательность исполнения вступивших в силу судебных решений, непрерывность судебного заседания, состязательность и равноправие сторон; конституционность, законность, публичность и доступность, установление объективной истины, непосредственность в исследовании доказательств, процессуальной экономии»¹⁵.

Среди базовых принципов конституционного судопроизводства цитируемый автор упоминает принципы независимости суда и судей, гласности, состязательности и равноправия сторон, языка судопроизводства, равенство всех перед законом и судом, осуществление правосудия только судом и др. (единые для всего судопроизводства в нашей стране), а также, характерные непосредственно для конституционного судопроизводства такие общие принципы, как «диспозитивность, позволяющую участникам процесса самостоятельно распоряжаться своими процессуальными правами, доступность конституционного правосудия и др.»¹⁶.

Е. С. Бутурлина, А. В. Митрясова указывают, что к общим принципам конституционного судопроизводства следует отнести «независимость, коллегиальность, гласность, устность разбирательства,

непрерывность судебного заседания, состязательность и равноправие сторон». Авторы отмечают, что несмотря тождество с принципами других видов судопроизводства РФ, упомянутые принципы конституционного судопроизводства имеют содержательные отличия, приводя следующий пример: «состязательность и равноправие сторон как важнейший принцип любого вида судопроизводства применительно к конституционному судопроизводству означает, что судебное разбирательство инициируется установленными в законе заявителями, но не самим Конституционным Судом РФ».

Кроме перечисленных Е. С. Бутурлина и А. В. Митрясова, также выделяют такие принципы конституционного судопроизводства, как «принцип законности, верховенства (характерный для федеративного государства) и прямого действия Конституции Российской Федерации; язык судопроизводства или свободный выбор языка общения; принцип полноты, всесторонности и объективности; принцип непосредственности в исследовании документов; принцип процессуальной экономии; принцип диспозитивности; принцип непрерывности судебного заседания»¹⁷.

Как представляется, понимание общих принципов конституционного судопроизводства должно основываться на синтезе исследовательских подходов, в результате которого появится возможность выделить наиболее полный перечень принципиальных установок и положений, лежащих в основе конституционного судопроизводства. В число таковых, безусловно, должны быть отнесены справедливость и независимость, транспарентность и гласность, свободный выбор языка судопроизводства, непрерывность судебного заседания, состязательность и равенство сторон, установление объективной истины, непосредственность в исследовании доказательств, а также принцип процессуальной экономии¹⁸.

Среди специальных принципов конституционного судопроизводства, исследователи упоминают «процессуальную активность Конституционного Суда РФ, сочетание диспозитивных и императивных начал в конституционном судопроизводстве, использование процедуры устного и письменного разбирательств, признание высшей юридической силы итоговых решений Конституционного Суда, связанность Суда при разбирательстве дела вынесенными предыдущими правовыми позициями».

Процессуальная активность Конституционного Суда РФ заключается в совершении судьями многочисленных активных процессуальных действий на различных стадиях конституционного судопроизводства.

Если императивный характер конституционного судопроизводства связан с детальной регламентацией его организации и осуществления в нормах

материального и процессуального права, то диспозитивность связана с реализацией общего принципа состязательности сторон, свободного распоряжения сторонами своими процессуальными полномочиями. Императивные начала конституционного судопроизводства также «выражаются в обязанности судов, Президента РФ и Верховного Суда РФ в качестве стороны-заявителя обращаться с запросом в Конституционный Суд о проверке конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, не вступившего в силу международного договора РФ о принятии в Российскую Федерацию иностранного государства или части иностранного государства в качестве нового субъекта Российской Федерации¹⁹, а также процедуры реализации инициативы проведения всероссийского референдума либо признания предложенного вопроса (перечня вопросов), выносимого на референдум Российской Федерации в соответствующем Конституции РФ²⁰ порядке осуществления обязательного судебного конституционного контроля»²¹.

Принцип использования процедуры устного и письменного разбирательств основан на возможности перевода устного разбирательства при определенных условиях в письменное, или усеченное.

Сущность принципа признания высшей юридической силы итоговых решений заключается в признании нормативности и преюденциальности актов Конституционного Суда РФ.

Наконец, в соответствии с принципом связанности Конституционного Суда при разбирательстве дела вынесенными предыдущими правовыми позициями, как отмечает Н.В. Витрук, суд «вправе принимать специальное отказное определение с «позитивным содержанием» об отказе в принятии к рассмотрению обращения заявителя, когда по предмету обращения есть уже правовая позиция, сохраняющая свое значение применительно к аналогичным (тождественным, сходным) конституционно-правовым ситуациям»²².

Чтобы уточнить содержание специальных принципов конституционного судопроизводства по жалобам граждан, представляется целесообразным выделить ключевые специфические особенности данного вида конституционного судопроизводства.

Соответствующие аспекты неоднократно упоминал Конституционный Суд РФ в своих решениях, например, в Определении от 10 ноября 2002 г. №270-О²³.

Так, представляется возможным выделить следующие группы особенностей конституционного судопроизводства по жалобам граждан.

1. Предмет судопроизводства, определенный в п. 3 ч. 1 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», в соответствии с которым, КС РФ «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан

проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле».

2. Компетенция КС РФ при рассмотрении данной категории дел, которая установлена в ч. 3 и ч. 4 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»: «Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов».

3. Субъекты права на обращение в КС РФ с жалобами на нарушение конституционных прав граждан. Необходимо отметить, что перечень субъектов права на обращение в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ не конкретизирован, что справедливо можно считать изъёмом упомянутой конституционно-правовой нормы²⁴. Указание на субъектов соответствующего права на обращение в КС РФ с жалобами на нарушение конституционных прав граждан производится в ч. 1 ст. 96 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»: «правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, а также объединения граждан в случае, если их права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле».

4. Предпосылки права на обращение в КС РФ с жалобами на нарушение конституционных прав граждан (правила допустимости жалобы) устанавливаются в ст. 97 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»²⁰. Так, жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если:

- закон затрагивает конституционные права и свободы граждан;
- закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон»²⁶.

Таким образом, в качестве необходимых предпосылок для принятия жалобы к рассмотрению установлены такие критерии, как применение закона в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, а также его связь по содержанию с конституционными правами и свободами гражданина - оспариваемый закон должен их затрагивать.

Особенности №№ 3 и 4, приведенные выше, выступают, в свою очередь, обязательными условиями для принятия КС РФ жалобы к рассмотрению, которые также дополняются требованиями ч.2 ст. 36 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», в соответствии с которой «основанием к рассмотрению дела является обнаружившаяся неопределенность в числе прочего в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации закон»²⁷.

При этом, в соответствии с Определением КС РФ от 23.10.2014г. №2315-О, «применительно к

жалобам граждан на нарушение конституционных прав и свобод данная неопределенность, с точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, - это неопределенность в вопросе о нарушении оспариваемым законом конституционных прав и свобод гражданина в его конкретном деле, при том что вывод о ее наличии не преддрешает вывод Конституционного Суда Российской Федерации о противоречии закона Конституции Российской Федерации»²⁸.

5. Последствия принятия жалобы к рассмотрению, к которым, в соответствии со ст. 98 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» относятся:

- уведомление суда, принявшего последнее судебное заявление по делу о принятии КС РФ жалобы к рассмотрению;
- по требованию заявителя – соответствующее уведомление компетентного органа, исполняющего соответствующее постановление, а также суда, рассматривающего дело, для которого упомянутое судебное постановление может иметь значение;
- право соответствующего суда приостановить производство по делу (либо исполнение судебного постановления) до принятия постановления КС РФ по жалобе.

6. Специфика итогового решения по делу, которым, в соответствии со ст. 100 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», должно выступать принятие КС РФ одного из трех видов постановлений:

- о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации;
- о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации;
- о признании оспариваемых заявителем положений нормативного правового акта аналогичными нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющим силу, и поэтому также не соответствующими Конституции Российской Федерации либо о констатации факта, что примененная в конкретном деле норма ранее признана неконституционной постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющим силу»²⁹.

При этом, во втором и в третьем случае действует императивное указание ч. 2 ст. 100 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» об обязательном рассмотрении дела компетентным органом в обычном порядке.

Законодательно установлены также другие правила конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, которые, при этом не являются специфическими (то есть, присущими непосредственно данному виду конституционного судопроизводства), а общими для различных видов конституционного правосудия.

Так, пределы проверки по жалобам на нарушение конституционных прав граждан идентичны пределам проверки по делам о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними (определены в ст. 86 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»)³⁰.

Из смысла специфических черт конституционного судопроизводства по жалобам на нарушения конституционных прав граждан вытекает целый ряд следствий, которые формируют процессуальные основы конституционного правосудия по рассматриваемой категории дел.

Соответствующие следствия находят отражение в решениях КС РФ. В частности, в упомянутом ранее Определении КС РФ от 10 ноября 2002 г. №270-О указывается, что «проверка конституционности закона по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и пункта 3 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не может быть осуществлена, если закон не применен в конкретном деле или если надлежащим образом не установлено, что он подлежит применению³¹. По смыслу же статей 118 (части 1 и 2), 120, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, вопрос о том, какие нормы подлежат применению в том или ином конкретном деле, разрешается тем судом, которому подсудно данное дело»³².

Кроме того, «если оспариваемый закон затрагивает права и свободы граждан, но оснований полагать, что он нарушает конституционные права и свободы заявителя в его конкретном деле, не имеется, жалоба не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению и подлежит отклонению, как не отвечающая требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой³³. Тем самым установление Конституционным Судом Российской Федерации того факта, что оспариваемая норма не нарушает права заявителя, является достаточным основанием для признания жалобы недопустимой»³⁴.

Наконец, как отмечается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.05.2012г. №11-П, «в силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам граждан конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету,

указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе»³⁵.

Таким образом, среди специальных принципов конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, можно выделить следующие.

Важнейшим принципом в данной сфере конституционного судопроизводства выступает принцип презумпции конституционности законодательных актов, примененных в конкретном деле, то есть, до принятия постановления КС РФ по жалобе, действие соответствующей нормы права или правового акта, применение которых, по мнению заявителя, нарушает его конституционные права, по общему правилу, продолжается. Компетентные органы, при этом, наделены правом приостановить действие индивидуальных правовых актов на время рассмотрения жалобы в Конституционном Суде РФ³⁶.

Следующей особенностью конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан выступает принцип увеличения круга субъектов, имеющих право на обращение с жалобой. Как подчеркивалось выше, ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» уточняет и, по сравнению с некоторыми другими видами конституционного судопроизводства, расширяет перечень субъектов конституционного судопроизводства, имеющих право выступать как заявители по делу³⁷.

Еще одной особенностью конституционного судопроизводства это уведомления уполномоченных субъектов о принятии жалобы к рассмотрению, в соответствии с которым, в частности, возникает упомянутое ранее право соответствующего суда приостановить производство по делу (либо исполнение судебного постановления) до принятия постановления КС РФ по жалобе.

Принцип самоограничения, характерный также и для некоторых других разновидностей конституционного судопроизводства, в производстве по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, как вытекает из проведенного выше анализа, связан с тем, что по данной категории дел судом принимается постановление исключительно по указанному в жалобе предмету и исключительно применительно к подвергаемой сомнению части нормативно-правового акта.

Также особенностью конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан выступает принцип детерминированности права на обращение с жалобой,

который обуславливает реализацию права на обращение с жалобой наличием предпосылок, указанных в законе.

Особой основой конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод выступает сочетание буквальной, логической и системной оценки толкования применяемых норм, реализация которого призвана обеспечить установление объективной истины в данной сфере конституционного судопроизводства.

Таким образом, можно констатировать, что принципами конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан выступают основополагающие начала организации и рассмотрения данной категории дел Конституционным Судом РФ. Являясь принципами конституционного судопроизводства, указанные принципы, наряду с общими принципами производства по другим категориям дел, входят в состав и специальные принципы конституционного производства.

Содержание исследованных принципов предопределено особенностями конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, среди которых можно выделить специальный предмет судопроизводства, особую компетенцию Конституционного Суда РФ, специфический круг субъектов права на обращение в КС РФ с жалобами на нарушение конституционных прав граждан, взаимосвязь принятия жалобы с наличием предпосылок права на обращение в КС РФ с жалобами, особые последствия принятия жалобы к рассмотрению и специфика принятия решений по делу³⁸.

В число принципов конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан по итогам исследования можно также отнести: принцип презумпции конституционности законодательных актов, примененных в конкретном деле; принцип увеличения круга субъектов, имеющих право на обращение с жалобой; принцип уведомления уполномоченных субъектов о принятии жалобы к рассмотрению; принцип самоограничения; принцип детерминированности права на обращение с жалобой, а также сочетание буквальной, логической и системной оценки толкования применяемых норм.

Соблюдение указанных принципов позволит обеспечить достижение ключевой цели конституционного судопроизводства по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, - а именно, гарантировать судебную защиту ключевых прав и свобод индивида и исключить возможность нарушения конституционных прав в нормах правовых актов.

Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014г. № 11-ФКЗ//СЗ РФ. - 2014. - №31. - Ст.4398.

² Алексеев И.А., Виноградов В.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Зубов И.Н., Кириос А.В., Кирсанов А.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Осавелюк А.М., Павлов Е.А., Проценко Е.Д., Прудников А.С., Скрипкин Г.Ф., Трофимов М.С., Хазов Е.Н., Чертова Н.А., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Багмет А.М. и др. Конституционное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров.

³ 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.

⁴ Федеральный конституционный закон РФ от 31.12.1996г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014г.) «О судебной системе Российской Федерации»//СЗ РФ. -1997. - №1. - Ст.1.

⁵ Федеральный конституционный закон РФ от 21.07.1994г. № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации»//СЗ РФ. - 1994. - №13. - Ст.1447.

⁶ Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Хазов Е.Н., Багмет А.М., Эриашвили Н.Д. Конституционное право России. учебник для студентов вузов / под редакцией Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова. Москва, 2013. Сер. *Dura lex, sed lex* (6-е издание, переработанное и дополненное)

⁷ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: Инфра-М., 2012. - 592 с.

⁸ Словарь иностранных слов и выражений / авт.-сост. Н.В. Трус, Т.Г. Шубина. - Мн.: Литература, 1997. - 575с.

⁹ Бутурлина Е.С., Митрясова А.В. Принципы конституционного судопроизводства: понятие, система и значение//Ленинградский юридический журнал. - 2013. - № 4 (34). - С. 133-139.

¹⁰ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: Инфра-М., 2012. - с.367.

¹¹ Судебная власть в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: монография. Лысов П.К., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Калинин В.Н., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

¹² Брежнев О.В. Принципы конституционного судопроизводства: природа, эволюция, содержание//Известия Юго-Западного государственного университета. - 2016. - № 1 (64). - С. 149-157.

¹³ Теория государства и права: учебник. Бастрыкин А.И., Рассолов М.М., Иванов А.А., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Оксамытный В.В., Опалева А.А., Рыбаков А.Ю., Шагиева Р.В., Рассолов И.М., Карнаушенко Л.В., Горбунов М.А., Мамонтов А.Г., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Калининченко А.И. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

¹⁴ Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Москва, 2015.

¹⁵ Татаринов С.А. К вопросу о принципах осуществления конституционного судопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации//Вестник Томского государственного университета. Право. - 2014. - № 2 (12). - С. 96-104.

¹⁶ Брежнев О.В. Принципы конституционного судопроизводства: природа, эволюция, содержание//Известия Юго-Западного государственного университета. - 2016. - № 1 (64). - С.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) (с учетом поправок, внесенных

149-157.

¹⁷ Бутурлина Е.С., Митрясова А.В. Принципы конституционного судопроизводства: понятие, система и значение // Ленинградский юридический журнал. - 2013. - № 4 (34). - С. 133-139.

¹⁸ Хазова В.Е., Клыга Т.В. Международно-правовая охрана и защита прав человека. Мониторинг правоприменения. 2012. № 2. С. 54-57.

¹⁹ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России. Учебник / Москва, 2016. (8-е издание)

²⁰ Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.А., Хазов Е.Н., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Егоров С.А. Актуальные проблемы избирательного права. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». (Б.С. Эбзеев и др.) под ред. Б. С. Эбзеева, Е. Н. Хазова, А.Л.Миронова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016-423 с.(серия Magistr).

²¹ Татаринев С.А. К вопросу о принципах осуществления конституционного судопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. - 2014. - № 2 (12). - С. 96-104.

²² Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: Инфра-М., 2012. - С.399-400.

²³ Определение Конституционного Суда РФ от 10.11.2002 г. № 270-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фомина Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав и свобод положениями статей 29 и 52 Федерального закона «Об общественных объединениях»» // СЗ РФ. - 2002. - №47. - Ст.4729.

²⁴ Эбзеев Б.С., Прудников А.С., Чертова Н.А., Эриашвили Н.Д., Осавелюк А.М., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Гаврюшенко П.И., Кинос А.В., Колесников В.А., Наквасина Г.А., Белявский Д.С., Трофимов М.С., Алексеев И.А., Кинчене Л.В. Конституционное право России. учебник для студентов вузов / под ред. Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова. Москва, 2012.

²⁵ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России Москва, 2013.

²⁶ Федеральный конституционный закон РФ от 21.07.1994г. № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1994. - №13. - Ст.1447.

²⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 г. № 1839-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гниденко Вячеслава Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 43 и статьей 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 23.10.2014г. № 2315-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кудрякова Антона Васильевича на нарушение его конституционных прав статьей 74, пунктом 9 части первой статьи 75 и пунктом 1 статьи 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Федеральный конституционный закон РФ от 21.07.1994г. № 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1994. - №13. - Ст.1447.

³⁰ Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное).

³¹ Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А.

Актуальные проблемы муниципального права. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2016. Сер. Magister

³² Определение Конституционного Суда РФ от 10.11.2002 г. № 270-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фомина Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав и свобод положениями статей 29 и 52 Федерального закона «Об общественных объединениях»» // СЗ РФ. - 2002. - №47. - Ст.4729.

³³ Хазов Е.Н. Конституционные права и свободы человека, основные элементы и стадии юридического механизма их реализации. В сборнике: К 40-летию образования кафедры государственно-правовых дисциплин Московской высшей школы милиции МВД СССР. Сборник научных статей. Москва, 2015. С. 30-34.

³⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 г. № 1839-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гниденко Вячеслава Васильевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 43 и статьей 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второй части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунува» // СЗ РФ. - 2012. - №21. - Ст.2697

³⁶ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. Москва, 2003. С. 58-60.

³⁷ Егоров С.А. Конституционно-правовые основы права граждан на свободное использование своих способностей для занятия предпринимательской деятельностью. автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. Москва, 2005

³⁸ Хазов Е.Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Санкт-Петербургский университет МВД РФ. Санкт-Петербург, 1997

УДК 34
ББК 67

CURRENT ISSUES AND FEATURES OF PROVIDING LAWYERS FOR SKILLED LEGAL ASSISTANCE TO SERVICEMEN OF THE NATIONAL GUARD OF THE RUSSIAN FEDERATION

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ И ОСОБЕННОСТИ ОКАЗАНИЯ АДВОКАТАМИ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ВОЕННОСЛУЖАЩИМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Olga Grigoryevna YATKEVICH,
head of Department of civil law
faculty (team) Saint-Petersburg
military Institute of internal troops
of the MIA of Russia, Colonel of justice,
candidate of law.

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

Ольга Григорьевна ЯТКЕВИЧ,
начальник кафедры гражданского права
факультета (командного) Санкт-Петербургского
военного института внутренних войск МВД
России, полковник юстиции, кандидат
юридических наук.

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

Annotation. The article considers topical issues of lawyers providing qualified legal assistance to military personnel serving in the national guard of the Russian Federation, conclusions and suggestions.

Keywords: lawyer, soldier of the national guard, to implement the constitutional right to legal assistance

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы оказания адвокатами квалифицированной юридической помощи военнослужащим проходящим службу в национальной гвардии Российской Федерации, делают выводы и предложения.

Ключевые слова: адвокат, военнослужащий национальной гвардии, реализация конституционного права на юридическую помощь

Правовая основа юридической помощи военнослужащим Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации¹ адвокатами закреплена в ст. 48 Конституции Российской Федерации². В соответствии с ч. 1 ст. 48 на такую помощь имеют право все военнослужащие во всех случаях нуждаемости, а право на пользование помощью адвоката каждым задержанным, заключённым под стражу и обвиняемым в совершении преступления гарантировано ч. 2 ст. 48³.

Адвокатская помощь – это комплексное воздействие на правоотношение с целью достижения результата, наиболее благоприятного для доверителя⁴.

Квалифицированная юридическая помощь военнослужащим национальной гвардии России наряду с вышеуказанными актами общего назначения регулируется федеральными законами, сугубо

определяющими право военнослужащих национальной гвардии на квалифицированную юридическую помощь адвоката⁵. Это Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁶, Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О статусе военнослужащих» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016)⁷ и Федеральный закон от 01.12.2006 N 199-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста»⁸ (Далее - Закон о судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках).

Право военнослужащих национальной гвардии на юридическую помощь закреплено в ч. 2 ст. 22 Закона о статусе военнослужащих: «военнослужащим

обеспечивается право на защиту в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». Часть 3 ст. 22 этого закона устанавливает, что адвокаты оказывают юридическую помощь военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами, бесплатно в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Обеспечение конституционного права военнослужащих национальной гвардии Российской Федерации на квалифицированную юридическую помощь адвоката возложено на командиров воинских частей, органы военного управления, военную прокуратуру, адвокатуру, суды⁹. Это право относится к числу прав, которые не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах. Ограничение права не может быть обусловлено необходимостью достижения признаваемых Конституцией РФ целей защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства¹⁰.

Исследование показало, что виды юридической помощи, оказываемой адвокатами, указанные в ст. 2 Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре следует адаптировать к юридической помощи военнослужащим национальной гвардии России.

К ним относятся: правовое консультирование адвокатом в устной и письменной форме. Устная консультация способствует быстрейшему разрешению возникающих в процессе службы вопросов правового характера, выясняются дополнительные, возникшие в ходе консультации вопросы, чего нельзя достичь при письменной консультации. Однако устная консультация требует достаточно высокой профессиональной подготовки и навыков со стороны специалиста; проведение устных юридических консультаций адвокатом организуется, как правило, в рабочем кабинете адвоката или в специально оборудованном для этого помещении, там, где есть возможность свободного доступа к правовым актам и юридической литературе; мероприятия по организации юридического консультирования адвокатом включают в себя:

- создание необходимых условий для деятельности адвокатов, осуществляющих консультирование по правовым вопросам.
- организацию работы по разрешению предположений заявлений и жалоб;
- организацию нештатной юридической консультации гарнизона;
- постоянное повышение профессионального уровня адвокатов;

- бесперебойное обеспечение адвокатов нормативными правовыми актами и литературой правового характера;
- обеспечение свободного доступа военнослужащих национальной гвардии к правовой информации;
- анализ состояния правовой работы в области информационного обеспечения должностных лиц.

Юридическая консультация адвоката обеспечивает защиту прав и законных интересов военнослужащих национальной гвардии и членов их семей, лиц гражданского персонала, в решении вопросов, связанных с прохождением военной службы и работой в воинских частях.

Обеспечение доступа к правовой информации, не связанной с вопросами военной службы, военнослужащим и гражданам, проживающим в местностях по месту дислокации воинских частей, где отсутствуют юридические и физические лица, оказывающие в соответствии с законодательством РФ платные юридические услуги, а также за пределами Российской Федерации.

Особенности представления адвокатом интересов военнослужащих. Защищая интересы военнослужащих национальной гвардии, адвокаты обосновывают их правовую позицию, собирают доказательства¹¹, делают в судах заявления и ходатайства, осуществляют иные действия в интересах представляемых, тем самым, в условиях состязательного процесса, отсутствия следственных функций у суда, они одновременно содействуют целям судопроизводства, хотя это не является их основной задачей. Следовательно, полагает Т. Ш. Хайруллоева, «от успешности выполнения представителями своих функций в процессе зависят не только защита прав военнослужащих национальной гвардии и военных организаций, но и достижение задач гражданского судопроизводства»¹².

Представительство адвокатом включает в себя: представительство военнослужащих в военных судах на всех стадиях уголовного процесса; представительство военнослужащих национальной гвардии на предварительном следствии; представительство военнослужащих национальной гвардии в государственных органах, органах социальной защиты; в Пенсионном фонде РФ.

Особенности оказания адвокатом юридической помощи военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами¹³.

Согласно п. 3 ст. 22 Закона о статусе военнослужащих по вопросам прохождения военной службы военнослужащие национальной гвардии России, проходящие военную службу по призыву гарантированно имеют право получать от адвокатов бес-

платную юридическую помощь, в том числе подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений.

В соответствии со ст. 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹⁴, кроме того, право на бесплатную помощь адвоката имеют военнослужащие – Герои Российской Федерации, Советского Союза, Социалистического Труда, а также курсанты военных вузов до наступления 18-летнего возраста из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, на основании ст. 6 Закона о судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках по ходатайству военнослужащего в судебном рассмотрении указанных материалов может участвовать защитник, который допускается к участию в судебном рассмотрении указанных материалов с момента принятия судьей гарнизонного военного суда решения о назначении судебного рассмотрения.

В качестве защитника к участию в судебном рассмотрении материалов о грубом дисциплинарном проступке допускается адвокат. Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием.

Необходимо отметить, что военнослужащие, не имеющие права на получение юридической помощи бесплатно, не лишены права на квалифицированную юридическую помощь, которое гарантировано¹⁵ ст. 48 Конституции Российской Федерации¹⁶. Такая помощь может быть оказана адвокатами за соответствующее вознаграждение согласно действующему законодательству¹⁷.

Особенности оплаты труда адвокатов. До 1 января 2013 г. при оказании юридическими консультациями и коллегиями адвокатов юридической помощи военнослужащим, в том числе и военнослужащим национальной гвардии России, оплата труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, определялась в размере, установленном Постановлением Правительства РФ от 01.12.2012 N 1240 (ред. от 07.03.2016, с изм. от 13.04.2016) «О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, административ-

ного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации»¹⁸).

Приказом МВД Российской Федерации от 4 октября 2005 г. № 808 была утверждена соответствующая Инструкция «О порядке возмещения расходов по уплате государственной пошлины и осуществления выплат юридическим консультациям и коллегиям адвокатов во внутренних войсках МВД России»¹⁹, определяющая порядок возмещения военнослужащим национальной гвардии России, проходящим военную службу по призыву, расходов по уплате государственной пошлины за подачу жалобы (заявления) в суд по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также порядок оплаты адвокатской помощи.

Приказом Министерства юстиции Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации от 15 октября 2007 г. № 199/87н был утвержден Порядок расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, в зависимости от сложности уголовного дела²⁰.

Особенности форм оказания помощи военнослужащим национальной гвардии адвокатом. Под формой юридической деятельности в теории права некоторые авторы понимают «юридические действия, способы и средства их осуществления, вынесенные решения»²¹. Как отмечает А. Г. Кучерена²², формы оказания квалифицированной юридической помощи человеку, в том числе военнослужащим национальной гвардии, адвокатом предусмотрены ч.2 ст.2 Закона об адвокатуре и адвокатской деятельности. Их можно классифицировать на три группы:

Консультативно-претензионная деятельность: дача консультаций и справок по правовым вопросам в устной и письменной форме; составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера.

Представительская деятельность в суде (представительство интересов доверителя в судебных органах): в конституционном судопроизводстве; в гражданском и административном судопроизводстве; в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях; в третейском суде, международном коммерческом арбитраже (суде) и иных органах разрешения конфликтов.

Представительская деятельность в иных государственных и негосударственных органах: в органах государственной власти²³, органах местного самоуправления²⁴, общественных объединениях и иных организациях; в органах государственной власти, судах и правоохранительных органах иностранных государств, международных судебных

органах²⁵, негосударственных органах иностранных государств, если иное не установлено законодательством иностранных государств, уставными документами международных судебных органов и иных международных организаций или международными договорами Российской Федерации; в исполнительном производстве, а также при исполнении уголовного наказания; в налоговых правоотношениях. При этом адвокат вправе оказывать иную юридическую помощь, не запрещенную федеральным законом.

Постановление Правительства РФ от 23 июля 2005 г. № 445 утвердило Правила «О порядке оказания адвокатами юридической помощи военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным федеральными законами»²⁶, в соответствии с п.2 которых, юридическая помощь оказывается военнослужащим юридическими консультациями и коллегиями адвокатов, расположенными в гарнизонах, где военнослужащие проходят военную службу.

В случаях, когда военнослужащим, находящимся в отпуске, требуется юридическая помощь, она оказывается юридическими консультациями и коллегиями адвокатов, расположенными в гарнизонах, в военных комендатурах которых военнослужащий встал на учет. А в случаях, когда военнослужащий проходит военную службу по призыву за пределами территории РФ, юридическая помощь оказывается российскими юридическими консультациями и коллегиями адвокатов «там, где они имеются»²⁷.

Оказание квалифицированной юридической помощи военнослужащим национальной гвардии России в ходе адвокатской деятельности, одновременно означает не что иное, как осуществление правового просвещения и воспитания военнослужащих войск национальной гвардии, в том числе и командного состава. А это, в свою очередь, предполагает необходимость повышения требований к нравственным и профессиональным качествам носителей статуса адвоката, а также неприемлемость принятия ими на себя поручений о ведении «неправых дел»²⁸.

В конституционном механизме реализации права военнослужащего войск национальной гвардии России на квалифицированную юридическую помощь адвоката является важнейшим подмеханизмом (элементом) содействия ему в беспрепятственном и безусловном осуществлении всех иных его прав. Адвокатура призвана защищать права и свободы военнослужащего национальной гвардии России в уголовном процессе, оказывать ему квалифицированную юридическую помощь и представительство в судах и органах государственной власти и военного управления, формировать общественное сознание, гармонизировать отношения между военнослужащими, обществом и государством, побуждать общество и власть к совершенствованию и распространять правовое просвещение, тем самым приучая военнослужащих национальной гвардии России решать свои проблемы в рамках закона и посредством закона.

Законодательство, регулирующее право военнослужащих национальной гвардии на квалифицированную юридическую помощь адвоката, нуждается в некотором совершенствовании в части обеспечения реализации права военнослужащих, проходящих военную службу на территории других государств в составе объединений, соединений и частей Вооруженных Сил Российской Федерации²⁹ на квалифицированную юридическую помощь.

Действующее законодательство не содержит норм, устанавливающих критерии оценки качества юридической помощи адвокатами военнослужащим национальной гвардии России. Это обстоятельство требует принятия законодателями соответствующих дополнений в существующие законы о юридической помощи адвокатами, в том числе военнослужащим национальной гвардии³⁰.

В интересах эффективной защиты военнослужащих национальной гвардии России необходимо готовить военных адвокатов на юридических факультетах государственных и негосударственных университетов, академий и институтов, для чего создать в таких вузах кафедры военной адвокатуры и адвокатской деятельности, ввести специализацию «Военная адвокатура и адвокатская деятельность».

¹ Указ Президента РФ от 05.04.2016 N 157 (ред. от 30.09.2016) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»/Собрание законодательства РФ», 11.04.2016, N 15, ст. 2072. <http://www.pravo.gov.ru>

² Конституция Российской Федерации 1993 г., с внесенными поправками от 21.07.2014 Собрание законодательства РФ, 07.09.1998, № 36, ст.4466, <http://www.pravo.ru>.

³ Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Эриашвили Н.Д., Чихадзе Л.Т., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Опалева А.А.Актуальные проблемы конституционного права России. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»; по научной специальности 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / Москва, 2016. Сер. Magister

⁴ Панченко В. Ю. Юридическая помощь личности (Общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004. С. 21.

⁵ Адвокатура в России: учебное пособие. 4-е издание. Мирзоев Г.Б., Эриашвили Н.Д., Коршунов Н.М., Туманова Л.В., Казанцев С.Я., Газетдинов Н.И., Саудаханов М.В., Щербачева Л.В., Прищеп С.Ю., Колоколов Н.А., Исаенкова О.В., Алексей А.П., Телоян М.Т., Кубарь И.И., Павлова И.Ю., Эриашвили М.И., Потапова А.В. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2012

⁶ Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»/Собрание законодательства РФ», 04.07.2016, N 27 (Часть I), ст. 4159, <http://www.pravo.gov.ru>

⁷ Федеральный закон от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О статусе военнослужащих» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) «Собрание законодательства РФ», N 22, 01.06.1998, ст. 2331. <http://www.pravo.gov.ru>

⁸ Федеральный закон от 01.12.2006 N 199-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» «Собрание законодательства РФ»,

04.12.2006, N 49 (1 ч.), ст. 5089, <http://www.pravo.gov.ru>

⁹ См.: Кудашкин А. В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 103 - 106.

¹⁰ См.: Мельников И. И. Право военнослужащих на защиту: некоторые существующие проблемы и возможные пути их решения // Военно-юридический журнал. 2007. № 5. С. 21.

¹¹ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Роль юридического факта в реализации прав человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. Москва, 2003. С. 85-86.

¹² Хайруллоева Т. Ш. Представительство военнослужащих и военных организаций в судах общей юрисдикции и экономических судах Республики Таджикистан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

¹³ Судебная власть в Российской Федерации: тенденции и перспективы развития: монография. Лысов П.К., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Калинин В.Н., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю. / Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.: 2016

¹⁴ Федеральный закон от 21.11.2011 N 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 28.11.2011, N 48, ст. 6725. <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁵ Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. Москва, 2004.

¹⁶ См.: Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2008. Комментарий к ст. 22.

¹⁷ См.: Бакович М. Н. Бесплатная юридическая помощь военнослужащим // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 5. С. 26 - 29.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 01.12.2012 N 1240 (ред. от 07.03.2016, с изм. от 13.04.2016) «О порядке и размере возмещения процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации») «Собрание законодательства РФ», 10.12.2012, N 50 (ч. 6), ст. 7058. <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁹ Приказ МВД РФ от 04.10.2005 N 808 «О порядке возмещения расходов по уплате государственной пошлины и осуществления выплат юридическим консультациям и коллегиям адвокатов во внутренних войсках МВД России» (вместе с «Инструкцией о порядке возмещения военнослужащим внутренних войск МВД России, проходящим военную службу по призыву, расходов по уплате государственной пошлины за подачу жалобы (заявления) в суд по вопросам, связанным с прохождением военной службы», «Инструкцией о порядке осуществления выплат юридическим консультациям и коллегиям адвокатов в качестве вознаграждения и (или) компенсации расходов при оказании ими юридической помощи военнослужащим внутренних войск МВД России, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным Федеральными законами») (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.10.2005 N 7110) «Бюллетень норматив-

ных актов федеральных органов исполнительной власти», N 44, 31.10.2005. <http://www.pravo.gov.ru>

²⁰ Определение Верховного Суда РФ от 23.12.2008 N КАС08-667 «Об оставлении без изменения Решения Верховного суда РФ от 09.10.2008 N ГКПИ08-1840, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим абзаца первого пункта 3 Порядка расчета оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия или суда, в зависимости от сложности уголовного дела, утв. Приказом Минюста РФ N 199, Минфина РФ N 87н от 15.10.2007». «Бюллетень Верховного Суда РФ», N 12, декабрь, 2009 (извлечение) <http://www.pravo.gov.ru>

²¹ См.: Вопленко Н. Н. Официальное толкование норм права. М., 1976. С. 11, 28; Васильев Р. Ф. Акты управления. М., 1987. С. 71, 98, 113.

²² Кучерена А. Г. Адвокатура в условиях судебно-правовой реформы в России: Монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2009. С. 69.

²³ Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное)

²⁴ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавельюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С.. Муниципальное право России. Учебник / Москва, 2016. (8-е издание)

²⁵ 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. 12 г.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 23.07.2005 N 445 (ред. от 25.05.2012) «О порядке оказания адвокатами юридической помощи военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, по вопросам, связанным с прохождением военной службы, а также по иным основаниям, установленным Федеральными законами» «Собрание законодательства РФ», 01.08.2005, N 31, ст. 3226. <http://www.pravo.gov.ru>

²⁷ Кучерена А. Г. Адвокатура в условиях судебно-правовой реформы в России: Монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2009. С. 37-38.

²⁸ См.: Андреева С. В. Адвокатура. СПб.: Питер, 2006. (Краткий курс). С. 56-58.

²⁹ См.: Мельников И. И. Право военнослужащих на защиту: некоторые существующие проблемы и возможные пути их решения // Российский следователь. 2007. № 3. С. 31.

³⁰ Указом Президента РФ от 05.04.2016 N 157 образована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации. В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 07.11.2011 N 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», с 1 января 2012 года законодательные и иные нормативные правовые акты РФ по вопросам денежного довольствия военнослужащих и установления им отдельных выплат применяются в части/

УДК 34

ББК 67

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

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

Nikolai Vladimirovich BERDNIKOV,
applicant Moscow University of the MIA of Russia
named after V. J. Kikot

Николай Владимирович БЕРДНИКОВ,
соискатель Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

Sergey Alekseevich EGOROV,
candidate of law sciences, associate professor

Сергей Алексеевич ЕГОРОВ,
кандидат юридических наук, доцент

Annotation. Discusses constitutional guarantees of political rights and freedoms of man and citizen and the peculiarities of the legal mechanism of their implementation, reveals the basic elements and stages. We discuss the main theoretical problems and ways of their solution.

Keywords: constitutional guarantees, political human rights and citizen freedoms of man and citizen, elements, steps, the legal implementation mechanism

Аннотация. Рассматриваются конституционные гарантии политических прав и свобод человека и гражданина и особенности юридического механизма их реализации, раскрываются основные элементы и стадии. Обсуждаются основные теоретические проблемы и пути их решения.

Ключевые слова: конституционные гарантии, политические права человека и гражданина, свободы человека и гражданина, элементы, стадии, юридический механизм реализации

Юридический механизм реализации конституционных гарантий политических прав и свобод человека необходимо начать с рассмотрения вопроса взаимосвязи человека-личности с обществом и государством. В своем ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.12.2016 В.В. Путин сказал: «Считаю, что курс на развитие политической системы, институтов прямой демократии, на повышение конкурентности выборов абсолютно оправдан, и мы, безусловно, будем его продолжать»¹.

В Конституции Российской Федерации в признаются и закрепляются политические права и свободы ст. 32: «Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей; имеют право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления; участвовать в референдуме; равный доступ к государственной службе; право участвовать в отправлении правосудия»².

Существует сложная интегрированная связь человека с социальной средой. Эта связь носит активный, преобразующий характер с обеих сторон. С одной стороны, эффективность реализации человеком политических прав и свобод зависит от комплекса соци-

альных условий (политических, экономических, культурных), с другой стороны - отношение личности к ценности, защищаемой посредством прав, к политическим правам и свободам других лиц (позитивный либо негативный), их характер деятельности формируется под воздействием факторов социальной среды³.

Юридический механизм условий реализации и средств защиты политических прав и свобод человека и гражданина, состоит, из следующих элементов: правовые нормы, закрепляющие политические права, свободы человека и гражданина и возможности их защиты, систематизированные в правовые институты различных отраслей права (избирательное право)⁴; юридические факты, влекущие возникновение или прекращение данного права⁵, а в некоторых случаях - его ограничение; деятельность специально уполномоченных органов и субъектов по созданию и поддержанию необходимых и достаточных условий реализации политических прав и свобод личности; непосредственно деятельность суда, правоохранительных органов и других органов⁶, общественно-политических организаций⁷, призванных защитить политические прав и свободы личности от посягательств; специальные юридические процедуры, позволяющие

фактически реализовывать политические права и свободы собираться мирно, без оружия проводить собрания митинги и демонстрации, шествия и пикетирования⁸, либо защитить его (например, возможность обращения в суд⁹, в органы внутренних дел, международные организации)¹⁰; уровень правовой культуры всего социума и микросреды, в которой человек осуществляет свои политические права и свободы, а также уровень правовой культуры самого носителя права¹¹; институт юридической ответственности за деяние¹², влекущее противоправное ограничение либо прекращение данного права¹³.

Говорить о действенности юридического механизма можно лишь при условии бесперебойного функционирования всей совокупности выделенных элементов.

Каждое субъективное право может быть рассмотрено с точки зрения перманентности его существования. Субъективное право проходит в своём развитии 4 основные стадии: стадию возникновения политических прав, свобод человека и гражданина, стадию готовности к реализации политических прав, и свобод, стадию непосредственной реализации политических прав и свобод, стадию прекращения политических прав и свобод. Большинство политических прав и свобод человека и гражданина проходят все вышеперечисленные стадии в процессе своего существования¹⁴.

Отметим существование определённых различий в стадиях реализации каждого из элементов. Вехами в определении порядка реализации политических прав и свобод, его стадий выступают юридические факты. Юридическим фактом, влекущим возникновение политических прав, свобод человека и гражданина является его рождение и достижение определённого возраста, политические права избирать и быть избранным¹⁵ в органы государственной власти и органы местного самоуправления¹⁶. Однако говорить о появлении конкретного субъекта данного права можно лишь при наличии необходимого юридического условия, - рождения, определяемой существующими медицинскими критериями. Что же касается политических прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, то оно возникает с момента их появления на территории того или иного государства¹⁷.

Ряд прав и свобод, например, на неприкосновенность жизни, характеризуются отсутствием стадии готовности к реализации. Оно реализуется постоянно, непрерывно, в виде правового состояния. Наиболее типичная форма реализации политических прав и свобод - использование их самим субъектом. Своеобразие данных прав и свобод состоит в том, что использование не требует субъекта совершения каких-либо действий. Благом является уже само существование носителя права. Полная же реализация может быть осуществлена при условии соблюдения остальными лицами запрета посягательств в отношении предоставляемого правом. В некоторых случаях имеет место такая форма обеспечения реализации прав и свобод, как правопри-

менение. Это относится к ситуациям, когда компетентные государственные органы защищают политические права и свободы человека путём вынесения властных индивидуальных актов¹⁸.

Кроме того, политические права и свободы реализуются в процессе исполнения специально уполномоченным лицом действий, направленных на защиту этих прав и свобод, являющихся его должностной (профессиональной) обязанностью Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации¹⁹, (к примеру, при проведении выборов или рассмотрения жалобы на нарушения политических прав и свобод и т.п.)²⁰.

Юридическим фактом, прекращающим политические права и свободы человека, является утрата гражданства и выезд на постоянное место жительства в другое государство или физическая смерть²¹.

Несколько иной процесс реализации других элементов прав и свобод - это таких, как права на свободное распоряжение своими политическими правами и свободами.

В качестве блага, обеспечиваемого данным правом, выступает свобода действий человека. Законодатель связывает возникновение субъективного права с юридическим фактом, в качестве которого выступает достижение лицом определённого возраста для реализации своих политических прав и свобод.

Необходимым юридическим условием существования у субъекта таких форм политических прав и свобод, как занятие определёнными видами профессиональной деятельности и является его дееспособность.

В большинстве случаев реализация политических прав и свобод зависит от самого человека, он сам определяет необходимость такой реализации и её порядок, сам принимает организационные меры для осуществления права например, при избрании его в органы государственной власти и органы местного самоуправления²² или выбора профессии участвовать в отправлении правосудия²³. Наряду с подобным "инициативным порядком" реализации прав и свобод, существует и порядок процедурно-правовой, при котором закон с той или иной степенью определённости устанавливает процедуру реализации политических прав и свобод, последовательность действий самого носителя права и обязанных субъектов, а также непосредственное содержание этих действий²⁴. Ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления²⁵.

Поскольку не может быть не имеющих объекта юридического регулирования правовых норм, постольку не существуют юридические права, свободы и обязанности, не порождающие никаких правовых связей и отношений. Взаимосвязь человека и государства на основе конституционного права образует, таким образом, правоотношение общего типа. Реализация человеком своих конституционных политических

прав и свобод - это процесс, которому присуща довольно большая степень самостоятельности человека и в определении способов и средств осуществления данного политического права. Эффективность деятельности юридического механизма реализации политических прав и свобод человека в значительной мере обусловлена особенностями, характеризующими правовую культуру, как самого субъекта права, так и иных лиц, способных воздействовать на процесс реализации²⁶.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 «Послание Президента Федеральному Собранию» «Парламентская газета», N 45, 02-08.12.2016. <http://www.pravo.gov.ru>.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Хазов Е.Н. Гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. Москва, 2004.

⁴ Эбзеев Б.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.А., Хазов Е.Н., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Егоров С.А. Актуальные проблемы избирательного права. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция». (Б.С. Эбзеев и др.) под ред. Б. С. Эбзеева, Е. Н. Хазова, А.Л.Миронова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016-423 с.(серия Magistr).

⁵ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Роль юридического факта в реализации прав человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. Москва, 2003. С. 85-86.

⁶ Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное)

⁷ Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О политических партиях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.03.2016) «Собрание законодательства РФ», 16.07.2001, N 29, ст. 2950, <http://www.pravo.gov.ru>

⁸ Федеральный закон от 19.06.2004 N 54-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». «Собрание законодательства РФ», 21.06.2004, N 25, ст. 2485, <http://www.pravo.gov.ru>

⁹ Хазов Е.Н., Уварова Л.В. Роль и значение административных судов и необходимость их создания в России как один из механизмов в реализации человеком и гражданином своих прав и свобод. Образование. Наука. Научные кадры. 2010. № 4. С. 28-30.

¹⁰ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Москва, 2013.

¹¹ Хазов Е.Н., Алексеева И.Ю. Правовая культура и правовое воспитание несовершеннолетних. В сборнике: Правовая

культура современного российского общества. 2002. С. 36-40.

¹² Зинченко Е.Ю., Дурнев В.С. Осуществление функций конституционного контроля. Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 5. С. 14-15.

¹³ Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Особенности ограничения прав и свобод человека и гражданина юридическими механизмами и условиями их реализации. В сборнике: Сборник научных трудов Кафедры конституционного и муниципального права. Министерство внутренних дел Российской Федерации, Московский университет. Москва, 2012. С. 100-107.

¹⁴ Хазов Е.Н. Конституционные права и свободы человека, основные элементы и стадии юридического механизма их реализации. В сборнике: К 40-летию образования кафедры государственно-правовых дисциплин Московской высшей школы милиции МВД СССР. Сборник научных статей. Москва, 2015. С. 30-34.

¹⁵ Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Виноградов В.А., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю. Избирательное право. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров

¹⁶ Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. Муниципальное право России. учебник / Москва, 2016. (8-е издание).

¹⁷ Левченко И.П., Прудников А.С., Калинин В.Н., Смородин Н.М., Хазов Е.Н. Российское гражданство. Москва, 2005. (2-е издание, переработанное и дополненное)

¹⁸ Хазов Е.Н., Кирпичев В.И. Проблемы и пути оптимизации взаимодействия Президента Российской Федерации с Федеральным Собранием Российской Федерации. В сборнике: Актуальные проблемы деятельности правоохранительных органов в условиях административной и судебной реформы. 2005. С. 78-84.

¹⁹ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 03.03.1997, N 9, ст. 1011

²⁰ Виноградов В.А., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Громов К.Э., Тутхьян Г.А. Избирательное право. учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030900.62 Юриспруденция. Квалификация (степень) бакалавр / Москва, 2015. (3-е издание, переработанное и дополненное)

²¹ Гончаров С.И., Хазов Е.Н. Основные элементы юридического механизма реализации прав, свобод и обязанностей человека. В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. сборник тезисных статей. Министерство внутренних дел Российской Федерации. Московский университет. Москва, 2003. С. 58-60.

²² Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 17.06.2002, N 24, ст. 2253. <http://www.pravo.gov.ru>

²³ Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 03.07.2016) «О

статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016) «Ведомости СНД и ВС РФ», 30.07.1992, N 30, ст. 1792. <http://www.pravo.gov.ru>

²⁴ Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Прудников А.С., Чихладзе Л.Т., Эриашвили Н.Д., Саудаханов М.В., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Чертова Н.А., Осавелюк А.М., Осавелюк А.М., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Кальгина А.А., Кирсанов А.Ю., Гаглов Д.В., Галушкин А.А. и др. Конституционное право России. Мо-

сква, 2017. Сер. Dura lex, sed lex (8-е издание, переработанное и дополненное)

²⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993)(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

УДК 34

ББК 67

THE METROPOLITAN POLICE UNDER THE REVOLUTIONARY BACCHANALIA OF FEBRUARY 1917

СТОЛИЧНАЯ ПОЛИЦИЯ В УСЛОВИЯХ РЕВОЛЮЦИОННОЙ ВАКХАНАЛИИ ФЕВРАЛЯ 1917 ГОДА

Aleksey Alekseevich IVANOV,
Professor of the Moscow University of the
Ministry of Interior of Russia, L.L.D., Assistant
Professor

Tatyana Lvovna MATIYENKO,
Professor of the Moscow University of the
Ministry of Interior of Russia, L.L.D., Assistant
Professor

Nodari Darochevich ERIASHVILI,
doctor of economic Sciences, candidate of
jurisprudence, candidate of historical Sciences,
Professor, laureate of the prize of the government of the
Russian Federation in science and technology

Алексей Алексеевич ИВАНОВ,
профессор кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я.
Кикотя, доктор юридических наук, доцент

Татьяна Львовна МАТИЕНКО,
профессор кафедры истории государства и права
Московского университета МВД России имени В.Я.
Кикотя, доктор юридических наук, доцент

Нодари Дарочевич ЭРИАШВИЛИ,
доктор экономических наук, кандидат юридиче-
ских наук, кандидат исторических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки
и техники

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

Annotation. The place of the police is considered in the conditions of escalation of social and political tension on the eve of the February (1917) events in Petrograd. Persecution of gendarmerie and police officers during the revolutionary pogroms.

Keywords: The February Revolution of 1917; Warning the police of future disturbances; Mass demonstrations and pogroms of state and public institutions; Professional duty; The persecution of police and gendarmes

Аннотация. Рассматривается место полиции в условиях эскалации социально-политического напряжения в преддверии февральских (1917 года) событий в Петрограде. Преследование чинов жандармерии и полиции во время революционных погромов.

Ключевые слова: Февральская революция 1917 г.; предупреждения полиции о грядущих возмущениях; массовые демонстрации и погромы государственных и общественных учреждений; профессиональный долг; преследование полицейских и жандармов.

Февральская революция 1917 г. и с позиции сегодняшнего дня представляется неким неразгаданным феноменом. Сто лет назад все чего-то ожидали, но произошедшее буквально для всех стало откровением¹.

Людские толпы, протестующие против отсутствия многих предметов первой необходимости или

их непомерной их дороговизны, нередко разгонялись вооруженной силой, что приводило к человеческим жертвам с обеих сторон. Причем встречались случаи не просто отказа солдат и даже казаков применять оружие, но и непосредственного перехода войск на сторону демонстрантов (в том числе и таких старейших и гвардейских полков, как Пав-

ловский, Волынский, Литовский, Преображенский и др.).

Следует заметить, что эскалация революционных настроений не была откровением для столичной полиции, так как все более или менее значимые события фиксировались в составляемой с 1 декабря 1916 г. по распоряжению градоначальника Петербурга генерал-майора А.П. Балка и рассылаемой всем приставам вплоть до 24 февраля 1917 г. ежедневной «Записке о происшествиях» (под грифом «не подлежащая оглашению»)².

В одном из полицейских докладов в октябре 1916 г. отмечалось, что возможные серьезные беспорядки в столице в ближайшем будущем будут находиться «вне зависимости от революционной пропаганды, а лишь от продовольственного кризиса, революционные же организации лишь не пропустят случая взять на себя руководство возможным движением, дабы привести в жизнь социал-демократические лозунги». Действительно, требования хлеба в дни февральских (1917 г.) событий находились на первом месте, а уж затем шли призывы «за мир, за свободу»³.

Между тем, многочисленные тревожные сигналы, которыми полиция засыпала министерство, последнее, а также гражданские и военные власти столицы буквально игнорировало. Представители Департамента полиции и полицмейстеры оказывались на вторых ролях на состоявшихся 8 и 23 февраля совещаниях при столичном градоначальнике по предупреждению массовых беспорядков, на которых присутствовали руководители Петроградского военного округа, командиры отдельных частей, чины градоначальства⁴.

В итоге, массовые беспорядки, сопровождавшие начало революции, показали полную неготовность властей всех уровней, в том числе полицейских, к такому повороту событий.

На этом фоне, по воспоминаниям А.Ф. Керенского, в начале декабря 1916 г. «полиция по приказу Протопопова учинила в Москве разгон съездов Союзов земств и городов. Были запрещены съезды кооперативов, занимавшихся продовольственным снабжением».

«В январе в столице резко возрос размах беспорядков среди рабочих. Если в 1916 году по всей стране прошло 243 политических забастовки, то за первые два месяца 1917 года их число составило 1140.

К середине января специальный комитет во главе с начальником Петроградского военного округа закончил разработку детального плана размещения в столице войск для совместных действий с полицией на случай беспорядков в столице».

«В январе 1917 года план переброски в Петроград армейских и полицейских войск был завершен. Все войсковые соединения и полицейские подразделе-

ления, так же как и отряды жандармов, подчинялись теперь штабным офицерам, специально назначенным во все шесть подразделений, находящихся под началом главы городской полиции. В случае беспорядков первой должна была действовать полиция, затем казаки, а если потребует ситуация, в действие будут введены пулеметные части.

По специальному приказу в городе была оставлена и передана под контроль градоначальника партия пулеметов, направленных Великобританией через Петроград на фронт».

«23 февраля началась всеобщая стачка.

На десятках заводов и фабрик состоялись митинги и была прекращена работа. По окончании митингов рабочие под звуки революционных песен устремились на улицы города. К полудню они заполнили Сампсониевский проспект, и отряды конной и пешей полиции оказались бессильны сдерживать толпу. В два часа градоначальник Петербурга генерал Балк отдал приказ военному командованию подавить бунт»⁵.

Первые дни Февральской (1917 г.) революции в России ознаменовались массовыми демонстрациями и погромами государственных и общественных учреждений. Особенно сильно пострадали помещения и здания полиции, а также ее сотрудники, которые, выполняя свои функциональные обязанности по охране правопорядка, по долгу службы первыми сталкивались с разъяренными, зачастую находящимися в пьяном угаре⁶, людскими толпами.

Стихийно организовавшиеся группы из числа местного населения, сбегавших уголовников и примкнувших к ним солдат громили полицейские участки, жгли архивы и текущую документацию, отлавливали и убивали городских, околоточных надзирателей, жандармов, агентов сыска. Мародерствующие элементы растаскивали имущество подвергаемых нападению организаций.

«25 февраля против народа были брошены казачьи отряды и пехотные подразделения. Невский проспект и прилегающие к нему улицы были запружены толпами людей. На площади у Николаевского вокзала, у памятника Александру III проходил многотысячный митинг, однако казаки не только не стали разгонять его, но начали браться с толпой.

Неожиданно прибыл отряд конной полиции под командованием какого-то офицера. Он приказал сделать предупредительный залп, но в этот момент из рядов казаков прозвучал выстрел, и офицер упал замертво. Полицейские немедленно произвели ружейный залп прямо в толпу, и люди стали разбегаться по прилегающим улицам».

27 февраля «полки солдат без офицеров один за другим покидали казармы, заполняя улицы. Некоторых офицеров арестовали, были отдельные случаи их убийства. Остальные бежали, столкнувшись с явно враждебным отношением и недоверием сол-

дат. Повсюду к войскам присоединялись гражданские. От окраин к центру города двигались огромные толпы рабочих, во многих районах шла яростная перестрелка.

Вскоре поступили сообщения о столкновениях с полицией. С колоколен и крыш домов полицейские обстреливали из пулеметов⁷ движущиеся толпы...».

«К исходу дня 27 февраля весь Петроград перешел в руки восставших войск. Прежняя государственная машина прекратила работу, а здания некоторых министерств и правительственных учреждений были заняты силами революции. Некоторые здания, те, в частности, в которых размещались штаб-квартира охраны, полицейские участки, суды, были преданы огню»⁸.

При этом нельзя сказать, что в стране присутствовало безвластие. Власти были, и их было даже гораздо больше, чем это требовалось. Но между ними не было согласия и поэтому уже в первые дни февральской революции установилось двоевластие. Особенно ярко оно проявилось в центральных районах страны. Временное правительство и Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов выступали одновременно центрами притяжения и отталкивания различных слоев населения, так как выражали интересы прямо противоположных частей общества. Все высшие государственные учреждения принадлежали Временному правительству, в то время как Советы занимались созданием преимущественно низовой системы управления. И в первые месяцы все открытые противоречия между ними сглаживались решением одной проблемы – ликвидацией монархических институтов⁹.

В эти февральско-мартовские дни разворачивающейся революционно-криминальной стихии пытались противостоять, выполняющие свои профессиональные обязанности и верные данной присяге, полицейские. Прежде всего, самого нижнего уровня – околоточные надзиратели и городовые. Однако уже в первые дни вся прежняя правоохранительная система, особенно в центральных регионах России, была полностью уничтожена, а на остальной территории – чрезвычайно дезорганизована.

Полицейские и судебные участки Петрограда, Москвы и других крупных городов были разгромлены, архивы – сожжены. При этом, например, уничтожение архивов Департамента полиции и Отдельного корпуса жандармов проходило под ликование анархистов и представителей других ультралевых групп, так как многие новые лидеры не без основания опасались расклевывания фактов своего сотрудничества с властями, как и иные уголовники, с упоением уничтожавшие делопроизводства разгромленных полицейских и судебных участков¹⁰. За представителями органов охраны правопорядка, и прежде всего сотрудниками полиции и жандармерии, началась настоящая охота. Профессор М.П.

Чубинский в своих воспоминаниях в 1923 г. писал: «Если в это время в общем революция протекала сравнительно мирно, то все же были и эксцессы; особенно страдала полиция, за которой прямо охотились и притом со злобой и крайним ожесточением»¹¹. Складывалось впечатление, что символом революции стали разгром полицейских учреждений и массовая охота на полицейских¹². Избежавшие слепой мести толпы чины полиции, торопились покинуть вдруг ставшие смертельно опасными места, где-нибудь укрыться.

При этом в символ деспотического правления, в «ненавистных слуг царского режима» превратились прежде всего рядовые полицейские – городовые, всегда ближе всех находившиеся к народу, олицетворяя собой в народном сознании государственную власть, со времени первой русской революции принимавшие самое непосредственное участие в усмирении беспорядков. Поэтому с изданием распоряжения Военной комиссии Государственной Думы об «аресте всей полиции» ночь с 27-е на 28-е февраля 1917 г. началось стихийное преследование и избиение полицейских, первыми из которых стали городовые и околоточные¹³.

Осталось множество мемуарных свидетельств начавшейся кровавой вакханалии.

«Полицейский участок через три дома от здания посольства на Фурштатской улице подвергся разгрому толпы, архивы и документы выбрасывались из окна и публично сжигались на улице – то же самое происходило во всех полицейских участках города. Солдаты и вооруженные люди преследовали полицейских, разыскивая их в домах, на крышах, больницах» (посол США Д.Р. Фрэнсис)¹⁴.

«В небо потянулся дым от подожженных полицейских участков. В толпе, которая жгла суд, участвовали главным образом сидельцы соседнего Дома предварительного заключения, только что оттуда выпущенные; они и другие клиенты суда стремились уничтожить неприятные для них дела, бумаги и документы, хранившиеся в суде и его архиве, тоже сожженном. Департамент полиции также громили заинтересованные лица: это видно из того, что при разгроме пропало много производства, весьма компрометирующего характера». Перед каждым полицейским участком горел костром бумаг его архив вперемешку со всяким добром (якобы награбленным), что вытащили из казенной квартиры только что еще всемогущего пристава¹⁵.

В дни погромов полицейские чины, не получая конкретных приказаний, пребывали в растерянности, те более, что, фактически взяв власть Военная комиссия Государственной думы, отдала приказ о разоружении полиции. 27 февраля некоторые начальники сами распускали своих подчиненных по домам, по причине того, что «военные взяли в свои руки власть». К утру 28 февраля из 47 участ-

ков почти половина была уже разгромлена восставшими, недолго оставалось зданиям Департамента полиции и штаба Отдельного корпуса жандармов.

Начальник Петроградского губернского жандармского управления 70-летний генерал-лейтенант И.Д. Волков 28 февраля после получения сообщения о движущейся к Управлению группе погромщиков приказал сотрудникам покинуть здание, а сам вышел к озлобленной и пьяной толпе, после чего был жестоко избит и во время конвоирования, со сломанной ногой, застрелен. Причем, застреливший его пьяный солдат, сопроводил свои действия словами, что теперь ему не до генералов, так как пора отдыхать, а не шляться по городу с арестантами¹⁶.

Регистрационное бюро Всероссийского союза городов в «Ведомостях общественного градоначальства» во второй половине марта несколько раз публиковало число убитых и раненых полицейских в ходе февральских событий (с 24 февраля). По информации Бюро, только в столице число пострадавших полицейских и жандармов составляло 30-40 убитыми и около 100 ранеными, но это были далеко не окончательные цифры. И если в первые дни сотрудники правоохраны пострадали во время разгона демонстрантов, вооруженных «бомбами и револьверами», то с начала марта за ними началась целенаправленная охота толпы. Многие были ранены и убиты по месту проживания, в казармах, участках или будучи захваченными на улице (например, 1 марта были расстреляны сдавшиеся городские Н. Черепок и М. Сницерук; в тот же день в Обуховской больнице заколот штыком находившийся на излечении околоточный надзиратель Лопатин; а захваченному в своей квартире надзирателю сыскальной полиции А. Гурскому перед его убийством отрезали пальцы и уши).

Всего, по данным того времени, более 600 городских, стражников и жандармов было арестовано для расследования их деятельности Следственной комиссией Государственной Думы, а после ее роспуска – комиссариатами милиции¹⁷.

Под угрозой неминуемой расправы находились и тайные агенты полиции, списки которых по распоряжению правительственной комиссии, специально созданной для расследования деятельности царского Департамента полиции, публиковались в «Вестнике Временного правительства».

Уже 3 марта 1917 г. Временное правительство провозгласило «замену полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления»¹⁸. Так в одночасье была ликвидирована российская централизованная полицейская система. Вначале, 6 марта – Отдельный корпус жандармов¹⁹, а 14 марта на смену полиции пришла децентрализованная народная милиция как «исполнительный орган государственной власти на местах, состоящий в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений» из студентов, мещан, лавочников, армейских офицеров.

режима. Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства: в 7-ми т. Л., 1924-1927; Палеолог М. Царская Россия накануне революции / пер. с фр. М., 1991; Будник Г.А. Новые подходы к изучению революции 1917 г. в России // Вестник Ивановского государственного энергетического университета. 2008. Вып. 1. С. 40-44; Седельников В.Г., Седельников М.В. К 100-летию революции 1917 г. в России: причины падения царского режима // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2016. № 2 (64). С. 174-179 и др.

² См.: Акаемов Н.О. Агония старого режима (по приставским донесениям и показаниям свидетелей) // Исторический вестник: Историко-литературный журнал. Т. CXLVIII. Апрель 1917 г. С. VI.

³ См.: Черменский Е.Д. Вторая российская революция, фев. 1917: Кн. для учителя. М., 1986; Кирьянов Ю.И. Массовые выступления на почве дороговизны в России (1914-февраль 1917 гг.) // Отечественная история. 1993. № 3. С. 7, 13-14,16; Поляков С.А. Начало Февральской революции // Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история: сб. ст. по матер. XXXII междунар. науч.-практ. конф. № 32. Новосибирск: СибАК, 2013. С. 84-88; Бижан А.Н. Всеобщее недовольство царским правлением как главная причина победы Февральской революции 1917 года в столичном Петрограде // Культура. Духовность. Общество. 2015. № 16. С. 83-87; Каптарь Д.Л. «Хлебный бунт» в феврале 1917 года как прообраз «цветной революции» // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2015. Т. 5. №. 3. С. 50-57.

⁴ См.: Романов К.С. Департамент полиции МВД накануне и в годы Первой мировой войны (1913-1917 гг.). Дисс. ... канд. истор. наук. СПб., 2002. С. 227.

⁵ См.: Керенский А.Ф. Россия на историческом повороте: мемуары. М., 1993. С. 124, 127.

⁶ См.: Марченя П.П. «Зеленый змий» на службе «Красной смуты»: алкоголь и пьяные погромы от Февраля к Октябрю 1917-го // История в подробностях. 2010. № 4. С. 30-42.

⁷ См.: Румянцев А.Г. «Полицейские пулеметы» в Феврале 1917 года: миф или реальность? // Революция 1917 года в России: новые подходы и взгляды / Ред. колл.: А.Б. Николаев (отв. ред. и отв. сост.), Д.А. Бажанов, А.А. Иванов. СПб., 2015. С. 37-55.

⁸ Керенский А.Ф. Указ. раб. С. 129, 133-134, 136, 139.

⁹ См.: Герасименко Г.А. Трансформация власти в России в 1917 г. // Отечественная история. 1997. № 1. С. 60.

¹⁰ За сутки пожара в здании Окружного суда, подожженого толпой днем 27 февраля, полностью сгорели судебные и следственные дела и нотариальный архив.

Первым приказом только что назначенного Министром юстиции А.Ф. Керенского было распоряжение от 3 марта «академику академии наук Нестору Александровичу Котляревскому вывезти из департамента полиции все бумаги и документы, какие он найдет нужным, доставить и поместить их в академию наук». – См.: Приказ Министра юстиции Временного правительства № 1 от 3 марта 1917 г. / Семенов Е.П. Февральские и мартовские дни 1917 г. // Исторический вестник: Историко-литературный журнал. Т. CXLVII. Март 1917 г. С. 72.

¹¹ ГАРФ. Ф. 5881. Оп. 2. Д. 807. Л. 1-37. Автограф.

¹² А.Г. Румянцев также приводит слова бывшего начальника Петроградского охранного отделения К.И. Глобачева о том,

¹ О некоторых факторах, приведших российскую абсолютистскую монархию к падению см., напр.: Падение царского

что расправа «по отношению к чинам полиции, корпуса жандармов и даже строевым офицерам не поддается описанию». — См.: Румянцев А.Г. Взгляд из провинции: события 1917 года в Петрограде глазами тихвинского краеведа и историка И.П. Мордвинова // Революция 1917 года в России: новые подходы и взгляды / Ред. колл.: А.Б. Николаев (отв. ред. и отв. сост.), Д.А. Бажанов, А.А. Иванов. СПб., 2013. С. 35; Он же: «Полицейские пулеметы» в Феврале 1917 года: миф или реальность? С. 37.

¹³ Военная комиссия Государственной Думы (ВКГД) была организована вечером 27 февраля 1917 г. депутатами Государственной думы для организации обороны от правительственных сил и руководства силами Петроградского гарнизона. Первоначально в нее входили Б.А. Энгельгардт, Ф.А. Керенский, М.В. Родзянко, несколько солдат и офицеров. Первым распоряжением Комиссии стал именно приказ о разоружении петроградской полиции и об аресте чинов контрразведочного отделения штаба Петроградского военного округа. Ее усилиями (с 1 марта под председательством А.И. Гучкова) были взяты под контроль вокзалы для недопущения прибытия карательной экспедиции, прежде всего со стороны Варшавского и Балтийского направлений. — См.: Селезнев Ф.А. Царский генерал и революционная контрэлита: обстоятельства назначения Л.Г. Корнилова командующим Петроградским военным округом (2 марта 1917 года) // Революция 1917 года в России: новые подходы и взгляды / Ред. колл.: А.Б. Николаев (отв. ред. и отв. сост.), Д.А. Бажанов, А.А. Иванов. СПб., 2015. С. 65.
Цит. по: Михеева С.Н. К вопросу о действительной роли ор-

ганов внутренних дел в истории Российского государства // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2016. № 1. С. 16.

¹⁴ Соловьев И.Н. Верность присяге (300-летию Российской полиции посвящается) // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 1 (37). С. 104-108.

¹⁵ Ремнева С.В. Об исследовании обстоятельств, даты гибели и места захоронения генерала Волкова Ивана Дмитриевича // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 1. С. 32-39.

¹⁶ См.: Сидоренко В.П., Говоров И.В., Николаенко П.Ф., Ремнева С.В. Полиция в событиях февраля 1917 года // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 3. С. 27-30; Соловьев И.Н. Указ. раб. С. 104-108; Румянцев А.Г. «Полицейские пулеметы» в Феврале 1917 года: миф или реальность? С. 47-49.

¹⁷ См.: «От Временного правительства: Декларация Временного правительства о его составе и задачах» от 3 марта 1917 г. // Российское законодательство X-XX веков: Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 125.

¹⁸ См.: Циркуляр МВД от 6 апреля 1917 г. «О порядке расформирования Корпуса жандармов и его учреждений» // Сборник Циркуляров МВД. Пг., 1917. С. 61-62; «Об учреждении милиции» // СУ. 1917. № 68. Ст. 386; Архив новейшей истории России. Серия «Публикации» / Журналы заседаний Временного правительства: март-октябрь 1917 года. В 4-х т. Том 1. Март-апрель 1917 г. / Сост. Е.Д. Гринько и О.В. Лавинская. М., 2001. С. 302-308.

ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

УЧЕБНИК



Основы гражданского права: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н.Д. Эриашвили и др.]; под ред. Н.Д. Эриашвили, Р.А. Курбанова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. — 455 с.

В учебнике изложены основные положения гражданского права. Раскрыты источники, принципы и субъекты гражданского права. Определена система вещных прав. Рассмотрены общие положения об интеллектуальной собственности; об обязательственном праве, а также отдельные виды обязательств. Отдельный раздел посвящен общим положениям наследственного права.

Для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция».

УДК 34
ББК 67

TYPOLGY OF CONSTITUTIONS

ТИПОЛОГИЯ КОНСТИТУЦИЙ

Vladimir Ivanovich CHERVONJUK,
doctor of law, Professor, Professor of constitutional and public law at Moscow University of the Russian Interior Ministry to them. V. Kikotja

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя
E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

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

Annotation. The typology as a method of scientific cognition, which is widely used in various branches of knowledge, allows all the existed and the existing constitutions to differentiate into certain classification categories and to determine the essence of social orientation, the degree to which progressive orientation of the basic law of that particular country, and with it to define the scope of protected state power interests, type of social organization, the level of spiritual and cultural development of society and the individual.

The classification facilitates the perception of the General picture of constitutional legislation in the world; it identifies the common, essential features of the constitutions; systematics allows to determine their nature and features more precisely, to delve deeper into their content.

Keywords: typology as a method of scientific cognition; systematics of the constitutional material; generation of the constitutions; the periodization of constitutional history; legal and de facto constitutions; temporary and permanent constitutions; instrumental and social constitutions; real and fictitious constitutions; flexible and rigid constitutions; codified and non-codified constitutions; written, unwritten and mixed constitutions; legal and political constitutions; multilayer and unitary constitutions

Аннотация. Широко применяемая в различных отраслях знания, типология как метод научного познания позволяет все существовавшие и существующие конституции дифференцировать на определенные классификационные группы и с учетом этого определить сущность, социальную ориентированность, степень прогрессивной направленности основного закона конкретной взятой страны, а вместе с этим определить круг защищаемых государственной властью интересов, тип социальной организации общества, уровень духовно-культурного развития социума и отдельной личности. Классификация облегчает восприятие общей картины конституционного законодательства в мире; с ее помощью выявляются общие, существенные признаки конституций; систематика позволяет точнее определить их природу и особенности, глубже вникнуть в их содержание.

Ключевые слова: типология как метод научного познания, систематика конституционного материала, генерации (поколения) конституций, периодизация конституционной истории, юридические и фактические конституции, конституции постоянные и временные, инструментальные и социальные конституции, реальные и фиктивные конституции, гибкие и жесткие конституции, кодифицированные и некодифицированные конституции, писанные, неписанные и смешанные конституции, правовые и политические конституции, многослойные и унитарные конституции

Использование типологии как метода научного познания позволяет все существовавшие и существующие конституции дифференцировать на определенные классификационные группы и с учетом этого определить сущность, социальную ориентированность, степень прогрессивной направленности конкретно взятого основного закона, а вместе с этим определить круг защищаемых государственной властью интересов; установить тип

социальной организации общества, уровень и тип духовно-культурного развития общества, отдельной личности и др. Напротив, «систематические оплошности являются не невинными ошибками, а принадлежат к самым опасным; тщательность, с которой теория относится к вопросу систематики, в высшей степени уместна... Каждая систематическая ошибка – продукт и в то же время источник недостаточного познания предмета. Ложный путеводитель. Пока на-

ука не нашла для какого-нибудь предмета правильного места в системе, она не поняла его еще как следует, ибо «понять» - значит вникнуть в предмет не только сам по себе, но и в его связи с другими»¹.

Таким образом, обилие конституционного материала требует его систематики. Выделение все существующих конституций по каким-то однородным признакам позволяет структурировать некое множество основных законов в тот или иной классификационный ряд. Правильно замечено, что классификация конституций, их разнесение по различным классам на основе общих свойств позволяет ориентироваться в многообразии конституций, способствует установлению закономерности существующих связей между ними, определению места того или иного акта во всей их совокупности, помогает лучше их различать, сопоставлять друг с другом, уяснять особенности их содержания и структуры. Классификация облегчает восприятие общей картины конституционного законодательства в мире.

С помощью классификации выявляются общие, существенные признаки конституций; систематика позволяет точнее определить их природу и особенности, глубже вникнуть в их содержание. Она ведет к четкому оформлению наших знаний о конституции.

Любая классификация достаточно условна. Задача состоит в том, чтобы обобщив рассматриваемый массив объектов, сгруппировать их по однородным признакам, по одному основанию: отнесение конституций к той или иной классификационной группе в зависимости от способа, времени их принятия и характера действия, объема конституционного регулирования, содержания конституционных установлений, характера изменения и других критериев².

В частности, по времени принятия принято выделять конституции первого, второго и третьего поколений. Применение данного критерия типологизации основано на том, что история конституции в любой стране неотъемлема от истории общества и государства» (С.А. Авакьян), отсюда периодизация конституций предопределена периодизацией национальных государств, периодизацией прав человека. Соответственно выделяют несколько периодов в конституционном развитии.

Первый этап охватывает временной период от принятия первой писаной конституции и вплоть до начала XX в. (чаще всего окончание данного периода связывают с началом Первой мировой войны); второй этап охватывает промежуток времени от начала XX в. и до его середины (времени окончания Второй мировой войны); третий период берет начало с момента окончания второго периода и, по мнению целого ряда авторов, продолжается и в настоящее время.

Очевидно, правомерно выделять в новейшее время – с начала XXI в. – четвертый этап консти-

туционной истории. Следует отметить, что выделенные периоды не обязательно совпадают с собственно конституционной историей отдельно взятой страны. В то же время выделение данных периодов позволяет точнее и глубже познать конституционную историю каждого из национальных государств

Каждому из выделенных периодов соответствует поколение (генерация) конституций. К «первому поколению» относятся «старые» конституции, принятые на протяжении XVIII – начале XIX в. За редким исключением (США, Норвегия, Швеция) такие акты остались памятниками права. Для конституций данного периода характерно закрепление норм и институтов, связанных с регулированием правового положения, организации деятельности органов публичной власти. Конституции большинства государств на этом этапе закрепляли монархическую форму правления, правда, уже обозначившуюся в различных вариациях. К концу данного периода дуализм власти (дуалистическая монархия) постепенно уступает новому и в последующем наиболее распространенному типу правления – «парламентскому правлению».

Одновременно на конституционной истории национальных государств сказывался фактор колониальной зависимости от метрополий. В то же время именно в этот период принимаются конституционные акты закрепившие набор основных прав и свобод человека и гражданина и некоторые конституционные механизмы их защиты (первые десять поправок к Конституции США и французская Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г.).

Наиболее характерная особенность данного периода-неравномерное конституционно-правовое развитие в различных регионах мира. Так, в некоторых государствах Старой Европы и в отдельных государствах Северной Америки уже утверждались начала конституционализма, в то время как в государствах Африки, Азии, целой группе зависимых от метрополий стран на Американском континенте собственно конституционная история еще не зарождалась (может быть, за редким исключением для отдельных стран)³.

Специфическими являлись и условия принятия конституций на Европейском континенте: они призваны были обеспечить компромисс между набирающей политический вес торгово-промышленной и финансовой буржуазией и сохраняющим еще свое значительное влияние сословием дворянства.

Это обстоятельство существенным образом сказывалось как на форме конституций, так и на содержании ее институтов и возникающих конституционных учреждений. Конституции нередко «спускались» сверху, т.е. по способу принятия были октроированными (Конституции Японии 1869 г., Дании 1849 г., Швеции 1809 г., Королевства Италии 1848 г. и др.).

Там, где королевская власть воспринимала экономические преобразования, она встраивалась в политическую систему и заложила прочные традиции для существования монархического правления на многие десятилетия вперед.

Еще одна особенность конституций целой группы государств, находившихся в зависимости от метрополий, - закрепление ограниченного объема прав и свобод и во многом их фиктивный характер. Так, в Конституции Уругвая (Восточная Республика Уругвай) были провозглашены основные конституционные права и свободы, вводилось равенство граждан перед законом, неприкосновенность частной собственности, жилища, неприкосновенность личности, право на судебную защиту и т.д. Однако целый ряд важнейших прав носил ограниченный характер. В частности, было серьезно ограничено избирательное право, которого были лишены женщины и неграмотные мужчины, батраки-поденщики, домашняя прислуга и целый ряд других категорий граждан. Избирательное право было ограничено имущественным цензом, в результате чего в голосовании могли принимать участие не более одного процента от общего количества населения страны. Управление страной концентрировалось в руках крупных помещиков-латифундистов. В этих условиях первая уругвайская Конституция носила чисто формальный характер и практически не соблюдалась. Значение же Конституции заключалось в том, что это был первый государственный акт учредительного характера, который заложил основы управления новым государством и сформировал первоначальное представление о правовом статусе личности, некоторых основных правах и свободах, системе высших органов государственной власти и управления.

Конституции последующего, второго периода «вынуждены» были учесть развивающуюся социальную структуру общества, выход на арену новых социальных сил, прежде всего промышленного рабочего класса и разных групп крестьянства. Соответственно отличительная черта конституций данного периода – их социализация, что в особенности ярко отобразили конституции второго поколения, прежде всего одна из самых передовых конституций в Латинской Америке того исторического периода Конституция Уругвая 1917 г. (впервые в истории Уругвая закрепляла широкий блок социально-экономических прав и свобод, вводила восьмичасовой рабочий день, право на забастовку, создание массовых общественных организаций и др.), Конституция Мексики – 1917 г., Веймарская Конституция Германии 1919 г. Это также конституции Ливана – 1926 г., Ирландии – 1937 г., Исландии – 1944 г. В этот же период времени колоритно проявляет себя и такая особенность некоторых конституций, как их фиктивность, что наиболее отчетливо отразила Веймарская Конституция, никак не

воспрепятствовавшая зарождению фашистского режима; милитаризация Японии (т.н. Конституции Мэйдзи) и Италии (происходила при формально действующих конституциях этих стран. Точно та же действие Конституции Уругвая 1967 г. было на долгие годы де-факто приостановлено из-за очередного государственного переворота и установления военно-диктаторского режима, в условиях которого была ликвидирована созданная по образцу США двухпартийная система, а основанные на представительной демократии органы власти были заменены назначаемыми органами, большинство должностей в них заняли представители вооруженных сил, опиравшиеся на военно-репрессивный аппарат, государственные расходы на содержание которого превысили расходы половины национального бюджета. Только после перехода страны на путь демократического развития в 1985 г. было восстановлено действие Конституции 1967 г.

Одновременно изменяется политическая структура общества, получают широкое развитие политические партии, институты народного представительства и их участие в борьбе за государственную власть. Во внутригосударственной жизни четко обозначила себя тенденция ослабления роли парламента вследствие значительного усиления роли исполнительной власти в механизме государства. Некогда сильный парламентский контроль за правительственной властью в этот период времени утрачивает свое былое значение. «Родимые пятна» государственно-правового развития того времени достаточно колоритно отображали конституции того периода. На этот же период приходится резкая смена международной обстановки в мире, усилившаяся борьба крупных держав за передел колониальных владений. В означенных условиях в ряде государств (Германия, Италия, Испания, Португалия, Япония) к власти приходят представители наиболее реакционных сил, вследствие чего действие конституции приобретает фиктивный характер. Ярким примером тому служить Веймарская Конституция Германии 1919 г. Отмечается упразднение демократических прав и свобод, открытое подавление инакомыслия, преследования по политическим и идеологическим убеждениям.

Следующий, третий период характеризуется появлением т.н. конституций третьего поколения - конституций, принятых в послевоенные и последующие годы: ФРГ – 1949 г., Япония – 1946 г., Италия – 1947 г., Франции – 1946, 1958 гг. и др. Завершают данный этап конституции, принятые в 1990-е гг.: конституции государств Восточной Европы, Балтии, балканских государств, постсоветские государства. Содержание конституций этого периода predetermined фактором поражения во Второй мировой войне фашистской Германии и ее сателлитов; это обстоятельство дало значительный импульс к развитию демократических процессов. Принима-

емые конституции в представленном контексте соответствовали новым правовым реалиям. Во всех без исключения конституциях этого периода (ФРГ, Италия, Япония) получает закрепление концепция правового и демократического государства; составной и значительной частью конституций стали права человека, по своему объему и содержанию отвечающие каталогу прав, закрепленных в международно-правовых документах; одновременно международное право (не следует смешивать с европейским и иным региональным правом) признается частью национального права, утверждается его приоритет перед национальными правовыми установлениями. Одновременно наблюдается сильное преобразование содержания конституций и их архитектуры; получают распространение механизмы реального обеспечения прав, их защиты; существенно возрастает связь норм конституции с международным правом и механизмами защиты прав и свобод. Фактор доместикации (проникновения норм и принципов международного права в ткань национального права) в этот период времени с особой силой заявляет о себе. В то же время отмечается отказ от некоторых принципов парламентаризма, на этом фоне происходит заметное усиление исполнительной власти. Но эти тенденции не затрагивают группу Скандинавских государств, где, напротив, парламентские начала укрепляются.

Четвертый этап отличается новой генерацией конституций, принятых и принимаемых в XXI в. Здесь, правда, нужно сделать, по меньшей мере, две оговорки. Во-первых, к числу конституций четвертого поколения следует относить не все, но только определенные из них, в частности, те, в которых закрепляется соответствующий международным стандартам каталог прав и свобод человека и гражданина, равно как и права четвертого поколения, а также соответствующий современному этапу конституционного развития комплекс эффективных механизмов реализации и защиты этих прав.

Это также конституционно фиксируемая ответственность публичных властей перед населением⁴ реальность которой гарантирована как конституционно, так и состоянием развитости институтов гражданского общества; представленная в Основном законе конструкция конституционных установлений, позволяющая в максимальной степени избежать расхождения формальной (юридической) и фактической (материальной) конституции, а равно исключая дисбаланс полномочий властных институтов государства; во-вторых, к конституциям четвертого поколения могут быть отнесены некоторые основные законы, принятые во второй половине XX в., но с учетом их конструкции и внесенных поправок (новой редакции) отвечающие отмеченным выше требованиям конституций XXI в. К таким конституциям, несомненно, следует отнести обновленную конституционными поправками Конституцию

Франции 1958 г. (очевидно, что инкорпорированная в Конституцию Хартия окружающей среды 2004 г. придала Основному закону страны новый конституционный облик), Конституцию Швейцарии (1999 г.) и, может быть, Конституцию Финляндии (2000 г.). К конституциям рассматриваемого периода следует, безусловно, отнести Конституцию для государств Европы, или Лиссабонский договор⁵, который по своей архитектонике и нормативному содержанию может рассматриваться как безупречный акт конституционного значения. Что характерно для конституционного развития данного периода, так это стремление стран с устойчивыми конституционными традициями свести к минимуму расхождения между юридической и фактической конституцией, учреждение эффективных юридических средств и механизмов реализации и защиты прав и свобод, создание благоприятного фона для осуществления социальных прав, придавая им тем самым характер субъективных публичных прав. Это также развитие конституционных механизмов борьбы с коррупцией и различными злоупотреблениями властными полномочиями.

По длительности действия конституции подразделяются на постоянные (срок действия которых неограничен) и временные, принятые на определенный срок. Обычно временные конституции принимаются в переломные для истории страны моменты, в частности в условиях военных переворотов. В современных условиях это связано также с необходимостью в исторически обозримое период времени произвести радикальные изменения в общественно-политические и социально-экономические преобразования. Именно под влиянием данного фактора принята «переходная» Конституция Непала от 15 января 2007 года. Нередко временные конституции (конституционные акты) принимаются в посткризисный для страны период, прежде всего после падения тоталитарных режимов. Так, после ликвидации фашизма в Португалии в 1974 г. были приняты Временные конституционные положения, а по происшествию двух лет принята постоянная Конституция, действующая и в современных условиях. Точно так же на определенный период принимался Основной закон ФРГ (1949 г.). Однако по происшествию этого времени необходимость замены Конституции отпала, что и получило констатацию в Законе о Договоре об объединении от 23 сентября / 31 августа 1990 г.

В конституционной практике некоторых стран временные конституции выполняли роль пролога для принятия в последующем постоянной конституции на тех принципах, которые были положены в основу временного конституционного акта. Именно такое имело место в ЮАР, где длительное время законодательство носило откровенно расовый характер. Так, в 1950 г. был принят Закон «О регистрации населения», предусматривавший классификацию и

регистрацию жителей Южной Африки по расовому признаку. В соответствии с принятым в том же году Законом «О расселении по группам» (закон был направлен на определение критериев перехода из одной расовой группы в другую, например, из статуса банту, т.е. чернокожего, в статус цветного) были созданы так называемые этнические зоны – изолированные постоянные места жительства африканцев, цветных и индийцев, где те имели право владеть собственностью.

Согласно Закону «О запрете смешанных браков» 1949 г. браки между белым и небелым населением были запрещены, равно как и поправка в Закон «О безнравственности», внесенная в 1950 г., запретила сексуальные отношения с представителями других рас.

Поправка, внесенная в Закон 1953 г. «Об оказании отдельных услуг», разрешила местным властям предусматривать предоставление отдельных и неравноценных услуг для различных рас. Закон «Об образовании банту» 1953 г. послужил основанием для закрытия частных школ для африканцев и вынудил их получать образование по отдельной, низшей системе. Закон «О шахтах и работе» 1956 г. закрепил расовую дискриминацию при приеме на работу; Закон «О запрете на политическое вмешательство» легализовал создание мультирасовых политических партий (отменен правительством только в 1968 г.). Конституция 1983 г. предусматривала образование учредила Парламент, состоящий из трех отдельно избираемых палат: 178 членов Законодательного собрания (белые), 85 членов Палаты представителей (цветное население) и 45 членов Палаты делегатов (индийцы). 18 ноября 1993 г. 19 из 24 участников Конвента за демократическую Южную Африку (КОДЕСА) одобрили проект Временной конституции, который был ратифицирован Парламентом 22 декабря 1993 г. Временная конституция вступила в силу 27 апреля 1994 г., ознаменовав переход к многорасовой демократии. В феврале 1997 г. вступила в действие новая Конституция Южно-Африканской Республики (принятая в 1996 г.), сохранившая демократические принципы Временной конституции.

Новая Конституция включила положения билля о правах, которые запрещают дискриминацию по расе, половому признаку, сексуальной ориентации, беременности, семейному положению, этническому или социальному происхождению, цвету кожи, возрасту, инвалидности, религии, вере, культуре, языку и т.д. За исключением замены Сената Национальным советом провинций, Конституция сохранила в силе все правительственные учреждения, установленные Временной конституцией.

Кроме принятия новой, постоянной конституции, конституционная практика выработала и иные формы придания некогда временной конституции постоянного характера. Так, конституционной поправкой № 180 от 2 декабря 1996 г. к Конститу-

ции Объединенных Арабских Эмиратов от 2 декабря 1971 г. ст. «Слово «временный» исключается из текста Конституции Объединенных Арабских Эмиратов, где бы оно ни встречалось». Тем самым временная Конституция Объединенных Арабских Эмиратов приобрела статус постоянной⁶. Конституция Таиланда 1959 г., включавшая всего 20 статей, действовала до выработки проекта постоянной Конституции Учредительным собранием.

Постоянные конституции, как правило, принимаются без указания времени их действия или на более или менее длительный период. Данное обстоятельство не означает «вечности» действия конституции; анализ проблемы показывает, что в среднем конституции существуют без их замены до 16-17 лет⁷. Сменяемость же конституций обусловлена действием разнообразных факторов, среди которых не последнее значение имеет отсутствие развитых конституционных традиций в той или иной стране, неустойчивость политической и социально-экономической ситуации и т.п. Так, вследствие военных переворотов в государствах Латинской Америки к середине 1960-х гг. в Боливии сменилось 20 конституций, в Колумбии – 11, Доминиканской Республике – 15, Венесуэле – 22⁸.

Конституционная история европейских государств отличается гораздо большей конституционной стабильностью, однако и здесь есть примеры множества конституций. В частности, примерно с начала XIX в. во Франции, Греции и Испании было принято соответственно по 11 конституций⁹.

В то же время образцом стабильности остается непревзойденная Конституция США; в Норвегии действующая Конституция принималась в 1814 г.; не менялась Конституция Люксембурга, принятая в 1868 г.; Конституция Венгрии принятая в 18, была заменена новой только в 2012 г. Более полувека действуют принятые после окончания Второй мировой войны конституции ФРГ, Италии, Японии. Конституция Соединенных Штатов Мексики является «нерушимой»: она не теряет силы и не перестает действовать даже если ее соблюдение нарушено восстанием; действие Конституции восстанавливается, как только «народ вновь обретет свободу» (ст. 136).

По содержанию выделяют конституции инструментальные и социальные. Инструментальными являются конституции, содержание которых ориентировано преимущественно на установление статуса ключевых звеньев государственного механизма. Статус граждан имеет второстепенное значение, вопросы социального развития за пределами. Это понятие близко к понятию старых конституций. Социальные конституции (Испания, Италия, Португалия, многих стран Латинской Америки) квалифицируют государство как социальное, закрепляют достаточно широкий набор социальных, экономических и культурных прав, иногда опреде-

ляют принципы социальной деятельности государства. По субъекту принятия выделяют конституции, принятые парламентом, учредительным собранием, избирателями путем референдума (народные конституции).

По способам разработки и принятия конституции классифицируются на октроированные - разработанные оккупационной властью, и принятые народом либо непосредственно, либо через представителей, в том числе особым, сформированным для этой цели органом, например, учредительным собранием. В федеративных государствах возможны особые формы участия субъектов федерации в принятии или одобрении конституции.

Характер действия конституции дает основание для выделения формальных (юридических) и фактических (материальных) конституций. Конституция, рассматриваемая как юридический документ, именуется формальной (юридической), в смысле реально утверждающихся конституционных порядков – материальной¹⁰.

В материальном смысле конституция – это система правовых норм, регулирующих основы отношений между человеком, обществом с его структурами, с одной стороны, и государством, иными публично-властными формированиями – с другой.

Конституция в этом смысле объединяет нормы подчас даже с различной юридической силой и может по юридической силе не отличаться от других правовых норм законодательного характера или приравненных к ним (например, норм судебных решений). Конституция же в формальном смысле – это один или несколько актов, обладающих, как правило, высшей юридической силой. Если она состоит из одного законодательного акта, ее считают кодифицированной. Чаще всего понятие конституции используют в формально-юридическом значении. Юридическая конституция может не совпадать с фактической, которая может отражать реальный порядок осуществления государственной власти, который может соответствовать или не соответствовать должному порядку, устанавливаемому юридической (формальной) конституцией.

Констатируя, что юридическая конституция представляет собой документ, предписывающий то, что должно быть, проф. А.А. Мишин в последнем издании курса конституционного права зарубежных стран (по сути не только А.А. Мишин, но и те конституционалисты, которые «причастны» к коррекции содержательной стороны Учебника данной работы) отмечает, что в ходе практического применения предписаний юридической конституции обстановка меняется: появляются новые учреждения, выносятся решения судов, принимаются конституционные, органические и обычные законы, существенно изменяющие и дополняющие нормы юридической конституции.

Словом, на практике складывается такой порядок осуществления государственной власти, который может существенно отличаться от порядка, предписанного юридической конституцией. Такой порядок называется фактической конституцией, или конституцией в материальном смысле слова¹¹. По мнению таких авторов, «фактическая конституция есть везде, а юридической конституции в государстве может и не быть; такая ситуация обычно возникает тогда, когда все. Что необходимо, урегулировано, но конституционного текста нет. Фактическая и юридическая конституции могут либо совпадать, либо расходиться. Авторы иллюстрируют это тем, что в случае спада демократического движения я правящая элита может, не меняя текста конституции, отказаться от многих демократических положений и явочным порядком ввести реакционные институты и методы властвования.

В то же время под давлением демократических сил эта элита может пойти на такие уступки, которые не находят адекватного отражения в тексте конституции. Близким к этому является деление конституций на реальные (примером такой является Конституция Франции 1958 г., отобразившая реально изменившиеся в стране политические реалии) и фиктивные (к примеру, демократическая по своему содержанию Веймарская Конституция 1919 г., продолжавшая де юре существовать при фашистском режиме).

Такое обособление указывает на зависимость соответствия заложенных в основном законе норм и институтов реальной социальной и политической практике.

В зависимости от порядка изменения все конституции подразделяются на: гибкие, порядок изменения которых является аналогичным обычным законам; жесткие, порядок изменения которых существенно усложнен в сравнении с обычными законами. Основанием для классификации конституции может служить политический режим, форма правления, государственно-территориальное устройство и др.

Применительно к существующим юридическим формам конституций могут выделяться кодифицированные - представляющие собой единый писанный акт, и некодифицированные конституции, состоящие из нескольких актов.

Они могут быть писаными, неписаными и смешанными (сочетающими писанные акты с неписаными нормами); писанные (т.е. представляют собой единый кодифицированный акт или документ принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой, а неписанные, состоящие, как правило, из нескольких актов конституционного значения).

Относительно федеративной структуры государства обособляются федеральные конституции и

конституции субъектов федерации (штатов, кантонов).

Очевидно, что классификация конституций возможна в зависимости от существующего в стране политического (государственного) режима. Соответственно данному критерию можно выделить демократические и недемократические конституции. В литературе предлагается дифференциация конституций в зависимости от формы правления на монархические и республиканские, что вообщем-то не дает особого прироста знаний. То обстоятельство, что конституция призвана прежде всего закреплять организацию публичной власти, т.е. форму государственного правления дало основание отдельным исследователям выделять «чистую» и «смешанную» конституцию¹².

Наконец, современный британский конституционалист Дж. Олдер в качестве разновидностей предлагает выделять правовые и политические конституции. Последние, в понимании Дж. Олдера, есть «результат борьбы между соревнующимися интересами» различных группировок в связи с вопросами власти и индивидов и власти, территориальных интересов и т.д. Кроме общераспространенных видов (гибкие и жесткие, писанные и неписанные и др.) автор в зависимости от того, имеет место разделение властей, или оно отсутствует, обращает внимание на «многослойные (multilayered) и унитарные конституции».

¹Ф. Иеринг Р. Избранные труды. В 2 т. Т. II.- СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006.- С. 334-335.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2007. С. 116-117.

³ См. об этом: Конституционное право зарубежных государств : учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспрудения» / под общей ред. д.ю.н., проф. В. И. Червонюка.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С.

⁴ О значении этого см.: Червонюк В.И. Публичные власти и публичные должностные лица как субъект ответственности

в современных конституционных системах // Вестник Московского университета МВД России Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 10. С. 41- 51.

⁵ См.: Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями.- М.: ИН-ФРА-М, 2008.

⁶ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 1 : Средняя Азия / под ред. Т.Я. Хабриевой.- М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 20010.- С. 422-457.

⁷ См.: Шахрай В.М. О Конституции. С. 17.

⁸ См.: Lambert J. Amerigue Latine. Structure social et institutions politiques. P., 1963. P. 300.

⁹ У французов на эту тему есть даже свой анекдот: в книжном магазине покупателю, интересующемуся приобретением текста действующей Конституции Франции, продавец снисходительно отвечает: «Магазин периодикой не торгует». Можно предположить, что в обыденном правосознании французов глубоко укоренилась мысль а) о множестве основных законов и б) подверженности конституций частым пересмотрам. Справедливости ради следует заметить, что такое состояние правосознания, может быть, в большей степени отражает по большей части конституционную историю Франции. Действующая же Конституция этой страны по современным меркам все же отличается устойчивостью.

¹⁰ Современные французские юристы П.Амон и М. Тропе под формальной конституцией понимают совокупность правил, принятых в форме конституции и изменяемых в особом порядке, совокупность норм, верховных по отношению к другим, и эта совокупность презюмируется как основная ценность для всех других норм. В понимании данных авторов «конституция в материальном смысле – совокупность правил, относящихся к организации государства» (Hamon P., Troper V. Droit Constitutionnel. 30-ed. P., 2008. P. 18, 33).

¹¹ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов / А.А.Мишин.- 17-е изд., испр. и доп.- М.: Статут, 2013.- С. 21, 36-37.

«В более широком смысле,- отмечал К. Шмитт, конституция правового государства является смешанной конституцией еще и потому, что в ней внутри второй, политической, части связаны и смешаны между собой различные принципы и элементы политической формы (демократии, монархии, аристократии). В результате эта политическая часть сегодняшних конституций соответствует древней традиции, согласно которой идеальный государственный порядок всегда основывается на соединении и смешении различных принципов политических форм» (Шмитт К. Государство и политическая форма [Текст] / пер. с нем. О.В. Кильдешов; М.: Изд. Дом. Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. С. 36-37).

¹² Alder J. Constitutional and Administrative Law. 6th ed. N. Y., 2007. P. 7.